

Mémorandum français relatif à la réforme de la politique commune de la pêche

I. Les objectifs de la PCP	5
II. Le cadre de la gestion des pêches	7
A. Prise en compte de l'environnement	8
1. L'impact de la pêche sur les ressources naturelles.....	8
2. L'impact des variations environnementales sur la pêche.....	9
B. Gouvernance	9
1. Processus, niveaux et acteurs de la décision	10
2. Implication des professionnels, prise en compte des parties prenantes	12
3. Modalités de l'évaluation et du pilotage scientifique.....	13
4. Le lien entre PCP et PMI.....	15
C. Le volet externe de la PCP	15
1. Les Accords bilatéraux de pêche.....	15
2. Les Organisations Régionales de Gestion des Pêches (ORGP).....	17
3. la PCP et la gouvernance mondiale des pêches	18
4. volet externe, cadre et outils de gestion	19
D. Pêche côtière / pêche artisanale.....	20
1. Une hétérogénéité de définitions.....	20
2. Des différences à nuancer	21
3. Une unité de gestion justifiée	21
E. Volet humain et social de la PCP	22
F. Aquaculture	23
III. Les outils de gestion.....	25
A. Capacité	25
B. Droits à produire	26
C. Gestion des rejets	28
D. Commerce et Marché	31
E. Les outils d'accompagnement	34

Préambule

La Commission européenne au travers du Livre Vert qu'elle a rendu public au mois d'avril, propose à l'Union européenne (UE) d'entrer dans le processus de réforme de la Politique Commune de la Pêche (PCP).

Ce Livre Vert qui fait prioritairement état des principales préoccupations de la Commission, a le mérite de s'inscrire dans une méthodologie qui vise à faire émerger du dialogue avec les parties prenantes les règles qui devraient régir cette future politique de l'UE. La France s'est pleinement inscrite dans cette méthode en organisant un vaste processus de consultation, aux niveaux local, régional et national, de l'ensemble des parties prenantes du secteur de la pêche : administration, professionnels, experts scientifiques, élus et organisations non gouvernementales.

C'est ainsi que Bruno Le Maire, ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche a lancé les « Assises de la pêches », inaugurées en présence du Commissaire Borg le 5 octobre et qui se sont déroulées tout au long du dernier trimestre 2009, faisant suite aux débats du Grenelle de la mer. Elles ont permis de mettre en évidence, les grandes orientations que les Français souhaitent donner à la PCP.

Des lignes de convergence concernant les objectifs auxquels la future PCP devra répondre ont été dégagées à partir des nombreuses discussions et débats tenus tant dans les différentes régions concernées qu'à Paris, et des contributions écrites de tous les acteurs.

Il convient d'indiquer que ce mémorandum prend également en compte les résultats de plusieurs consultations concernant la pêche menés depuis 2007 avec l'ensemble des parties prenantes aux niveaux central et régional y compris ultra-marine (Grenelle de l'environnement, Grenelle de la mer).

La France partage le constat que fait la Commission dans son Livre Vert selon lequel la PCP n'a pas pleinement atteint ses objectifs et a besoin d'une réforme ambitieuse. Si la situation d'un certain nombre de stocks halieutiques et l'état de santé économique du secteur est effectivement préoccupante, la France note également les progrès observés sur un certain nombre de ressources, comme en atteste une évaluation réalisée par les établissements scientifiques français (IFREMER, IRD, MNHN) et par FranceAgrimer (annexe I).

La préservation d'un secteur de la pêche dans l'ensemble de ses composantes, l'attachement aux objectifs du rendement maximal durable (RMD), l'importance du renforcement d'un volet social pour la pêche, sont apparus entre autres, comme des priorités faisant l'unanimité.

La gestion écosystémique des espaces marins est un objectif essentiel. La PCP doit ainsi contribuer largement à développer et à généraliser l'approche « écosystémique » conformément aux engagements internationaux de l'Union. C'est-à-dire « l'approche [qui] a pour objet de planifier, de valoriser et de gérer les pêches, en tenant compte de la multiplicité des aspirations et des besoins sociaux actuels, et sans remettre en cause les avantages que les générations futures doivent pouvoir tirer de l'ensemble des biens et services issus des écosystèmes marins » (Définition adoptée lors de la consultation d'expert organisée en 2002 à

Reykjavik, à l'initiative de la FAO, et faisant suite à la Déclaration des chefs d'état de Reykjavik de 2001).

Concernant le cadre de la future PCP, il est apparu nécessaire de préciser le rôle des différentes instances participant à la prise de décision et à la gestion des pêches. Dans une perspective de plus grande subsidiarité, le Conseil et le Parlement européens seraient en charge de la définition des grandes orientations concernant les objectifs et les moyens de la PCP. Des « comités européens des pêches » seraient en outre constitués pour devenir, au niveau de chaque pêcherie, des forces de proposition auprès de la Commission pour la définition des mesures techniques et des mesures de gestion. Cette nouvelle gouvernance serait ainsi fondée sur un mouvement ascendant (démarche « bottom-up ») évitant la saturation du débat de fond au niveau du Conseil et du Parlement par des problématiques relevant de la micro-gestion.

Dans le cadre de la stabilité relative, le rôle des Etats membres devra en outre être réaffirmé concernant la gestion nationale des quotas.

Enfin, concernant les moyens que la PCP devra mettre en œuvre, là encore de nombreuses idées ont convergé, comme en particulier l'importance du maintien d'outils d'intervention mieux finalisés, la nécessité de renforcer la recherche halieutique et marine et l'expertise scientifique, la nécessité d'organiser le marché, tant au niveau interne qu'au niveau externe pour prendre en compte des critères de durabilité. Une opposition très majoritaire à une « marchandisation » de quotas transférables a aussi été manifestée, une « gestion collective des quotas individualisés pour les espèces sensibles », sous la responsabilité des Etats membres, étant jugée plus performante.

Ce mémorandum fondé sur une réflexion contradictoire et approfondie est le fruit des débats qui ont eu lieu aux différents niveaux de consultation. Il constitue la réponse de la France, dans l'ensemble de ses composantes à la Commission européenne en rassemblant les propositions formulées par l'ensemble des acteurs.

La France souhaite que la nouvelle politique commune s'organise autour de **dix axes stratégiques**, qui permettent d'en redéfinir les **objectifs (I)**, d'en-améliorer le **cadre (II)** et d'en adapter les **outils de gestion (III)** au service du développement durable des pêches maritimes et de l'aquaculture européennes :

1-l'intégration de la PCP dans une perspective globale d'alimentation des consommateurs européens prenant en compte dans ses objectifs le développement d'une pêche et d'une aquaculture européenne durables.

2-le développement d'un réseau d'aires marines protégées permettant de concilier préservation de l'environnement et pratique d'une pêche durable avec un objectif à terme de 20% des eaux de l'UE classées en Aires Marines protégées (AMP).

3-la création de « comités européens des pêches » comme organes régionalisés de propositions pour les mesures de gestion et les mesures techniques au niveau de chaque pêcherie.

4-le renforcement de l'expertise scientifique de l'UE et du dialogue scientifiques / pêcheurs.

5-le renforcement du volet externe de la PCP en vue de la promotion internationale des pratiques de pêche durable et de la protection des intérêts économiques de l'UE.

6-la prise en compte des aspects humains (sécurité au travail) et sociaux (droit du travail et de la formation) au cœur de la PCP.

7- la mise en place d'une gestion collective de quotas individualisés pour les espèces faisant l'objet de plans de gestion à long terme.

8-le financement d'une expérimentation en vue de la constitution d'une filière de valorisation des prises accessoires pour limiter les rejets, et contribuant au développement d'une aquaculture durable.

9-une redéfinition des outils d'organisation et de régulation du marché au regard des objectifs de valorisation des produits de l'UE et de durabilité de la pêche, tant en Europe que vis à vis des pays tiers incluant un accroissement des mesures contre les produits issus de pratiques illicites et destructrices.

10-le maintien d'un fonds européen rénové pour la pêche et l'aquaculture, dédié à l'adaptation des secteurs halieutique et aquacole aux objectifs de la nouvelle PCP, en termes de durabilité des pratiques, de sécurité des navires, d'efficacité énergétique et d'alimentation des consommateurs européens.

I. Les objectifs de la PCP

Le règlement de 2002 encadrant la Politique Commune de la Pêche assignait à cette dernière l'objectif de garantir « *une exploitation des ressources aquatiques vivantes créant les conditions de durabilité nécessaires tant sur le plan économique, environnemental qu'en matière sociale* ».

Comme la Commission l'a indiqué dans sa communication du 4 juillet 2006, « l'assurance d'une utilisation durable des ressources halieutiques est sans conteste une condition indispensable de la viabilité du secteur et de la pleine réalisation de son potentiel »¹.

Depuis 2002, un certain nombre d'éléments invitent à une redéfinition des objectifs de la PCP en fonction du modèle que l'UE souhaite promouvoir pour ce secteur.

Au nombre de ces éléments, on notera le bilan de la PCP conduite depuis 2002 et les points positifs et négatifs qui en ressortent, l'évolution du secteur de la pêche face à la crise énergétique et à la crise économique, les menaces de crise alimentaire mondiale, l'évolution des ressources halieutiques disponibles et les engagements internationaux souscrits par l'UE, en particulier ceux résultant du sommet mondial de l'environnement de Johannesburg fin 2002.

Le Livre Vert de la Commission engage ainsi les Etats membres à réfléchir à la définition des objectifs de la future PCP et à leur hiérarchisation.

Le processus de consultation que la France a conduit auprès des professionnels de la pêche et de la société civile fait clairement apparaître qu'une hiérarchisation des grands objectifs économiques, sociaux et environnementaux qui figuraient déjà dans le règlement PCP de 2002 n'est pas souhaitable ou pertinente mais qu'il convient de les considérer comme un ensemble indissociable au sein d'une approche durable. Dès lors, il convient plutôt de réfléchir à leur articulation logique ainsi qu'à leur déclinaison en objectifs généraux et en objectifs plus opérationnels au service d'une pêche et d'une aquaculture durables.

En premier lieu il paraît donc essentiel de rappeler que la PCP a pour but ultime le **maintien d'une filière européenne durable et économiquement viable dans l'ensemble de ses composantes** (pêche côtière et hauturière, transformation, distribution).

Dans le cadre de cette approche « filière », le **développement d'une aquaculture durable** doit ainsi constituer un des éléments de cette vue d'ensemble, qui vise le **maintien de la diversité des pêcheries de l'UE et du tissu social qui en résulte** aux fins d'**assurer l'approvisionnement alimentaire de l'UE** en produits de la pêche de qualité.

La PCP doit viser un développement qui soit à la fois écologiquement durable, économiquement viable et socialement équitable (ce qui constitue les trois piliers du développement durable).

1 COM(2006)360 final , Application du principe de durabilité dans les pêcheries de l'Union européenne au moyen du rendement maximal durable, Bruxelles le 4 juillet 2006

Proposition 1 : *l'intégration de la PCP dans une perspective globale d'alimentation des consommateurs européens prenant notamment en compte dans ses objectifs le développement d'une aquaculture européenne durable*

L'atteinte de cet objectif général passe par la mise en œuvre d'une méthode renouvelée et par la réalisation de plusieurs conditions qui constituent autant d'objectifs liés, que l'on pourrait qualifier d'objectifs « opérationnels ».

En termes de méthode, le bilan de la PCP met en évidence une centralisation excessive de la décision conduisant à une mauvaise acceptation de la réglementation établie et parfois, comme cela a été le cas récemment, à l'échec du processus d'élaboration des règlements. Une vision globalisante et centralisée de la décision réglementaire en matière de pêche doit donc céder la place à une vision localisée et adaptée à chaque pêcherie (particularisée, au niveau de chaque pêcherie). Cette méthode déductive, enracinant la règle dans la réalité du secteur sera plus conforme au principe de subsidiarité qui doit animer les institutions de l'UE.

La subsidiarité n'exclut cependant pas le volontarisme et une politique qui ne prévoit pas de moyens dédiés aux objectifs qu'elle s'assigne ne pourrait produire d'effets. Ceci est particulièrement vrai dans le domaine de la pêche qui nécessite la prise en compte d'une dimension environnementale et la nécessité de faire évoluer les pratiques vers une pêche durable. A cette fin, la PCP doit comporter des outils d'intervention publics qui permettent d'accompagner les évolutions du secteur et de favoriser la prise en compte par les acteurs de la valeur environnementale des ressources halieutiques et des écosystèmes.

En termes opérationnels, la restauration et le maintien de ressources halieutiques pour permettre leur exploitation durable sont une condition « sine qua non » de la survie d'une filière européenne de la pêche. Dès lors, **l'atteinte du rendement maximal durable (RMD)**, tel que défini à l'occasion du sommet de Johannesburg, est un impératif pour la future PCP. Cet objectif doit concerner tous les stocks exploités par des navires de l'UE pour lesquels ce concept est scientifiquement pertinent, soit dans les eaux sous juridiction de l'UE, soit à l'extérieur des eaux de l'UE.

L'atteinte du RMD, ou d'objectifs de long terme équivalents pour les espèces auxquelles le RMD ne peut être appliqué, passe par la mise en œuvre de mécanismes garantissant une planification pluriannuelle des mesures de gestion établies tels que les plans de gestion à long terme.

L'atteinte du RMD implique également une **mise en adéquation dans la durée des capacités de pêche** de l'UE avec les ressources disponibles, au travers d'une approche par stock et par pêcherie. De même, une réflexion doit être conduite sur la **définition et la répartition des droits à produire**. Cette réflexion doit notamment permettre une plus grande responsabilisation des pêcheurs et une meilleure prise en compte de la mixité de certaines pêcheries ainsi que la question des rejets, tout en veillant à la protection des métiers les plus vulnérables.

Un objectif de **minimisation des rejets au travers d'une approche par pêcherie** incitant à l'accroissement de la sélectivité et à l'adaptation des niveaux de quotas paraît aussi s'imposer

pour réduire la mortalité par pêche et faciliter l'atteinte du RMD en évitant parallèlement le gaspillage de ressources alimentaires.

Par ailleurs, le maintien d'un secteur de la pêche durable et responsable implique également **d'harmoniser les législations sociales européennes applicables en matière de pêche maritime**, élément essentiel de la pérennité économique et environnementale et de renforcer les **conditions de la sécurité maritime**.

En outre, dans le cadre d'une économie ouverte, toute politique publique doit prendre en compte les données liées au marché et la PCP doit avoir pour ambition le **développement d'un marché de l'UE de produit sains et répondant à des conditions d'exploitation durable de la ressource**. L'UE doit ainsi réfléchir à l'amélioration des outils lui permettant de contrôler efficacement, au regard de ces critères, les produits de la pêche entrant sur le marché de l'UE.

Enfin, la gestion des ressources halieutiques dont dépend le secteur européen de la pêche relève pour une large part d'une gestion qui dépasse les strictes frontières maritimes de l'UE. Cette implication de l'UE au-delà de ses frontières résulte des interactions écosystémiques qui ont un impact sur les stocks de l'UE, du caractère migratoire de nombreuses espèces exploitées et de l'existence d'un secteur européen de pêche lointaine tributaire de ressources présentes dans les eaux internationales ou dans les eaux relevant de la juridiction d'autres États. Dès lors, l'UE, forte d'un **volet externe renforcé**, doit œuvrer à la **promotion internationale des principes de pêche durable et responsable**, tant dans le cadre des institutions multilatérales de gestion des pêches que dans le cadre d'accords bilatéraux conclus avec des États tiers.

Pour permettre la réalisation de ces objectifs, la **gouvernance** de la politique de l'UE des pêches doit donc être repensée à l'aune de ces derniers. Son **efficacité doit être optimisée** tant au niveau de l'évaluation scientifique que de la prise de décision et de la mise en œuvre. La réforme de la gouvernance doit se faire par la clarification des niveaux de décision dans une perspective de **subsidiarité accrue**, par une implication plus large des pêcheurs et des parties prenantes dans le processus décisionnel et par un renforcement de la valeur et de l'acceptabilité des avis scientifiques. Un **accroissement de l'efficacité du contrôle**, par la mise en œuvre de mécanismes réellement harmonisés et dissuasifs constitue enfin un élément déterminant du succès des objectifs de la future PCP. L'adoption récente du règlement contrôle du règlement contre la pêche illicite, non déclarée et non règlementée offre des perspectives dans cette voie ; l'ensemble des Etats membres de l'UE devra œuvrer à le mettre en œuvre de manière effective sur l'ensemble des pêcheries, afin de mettre fin aux situations de concurrence déloyale, qui sont inacceptables. Le non respect systématique des quotas de débarquement par certains navires communautaires dans des pêcheries sensibles a un double effet négatif, écologique et économique : sur la ressource qui est mise en danger, et sur les marchés qui sont déséquilibrés par des apports excessifs. A cette fin, les plans de contrôle conjoints entre Etats-membres, coordonnés par l'agence communautaire, seront systématisés sur tous les stocks sensibles (cabillaud, merlu...).

II. Le cadre de la gestion des pêches

Au-delà des objectifs qui lui sont assignés, la PCP s'inscrit aussi dans un contexte environnemental, institutionnel et géographique. Dans cette optique, les objectifs de la PCP doivent notamment s'inscrire en cohérence avec les orientations relatives à la pêche de la directive cadre de la stratégie pour le milieu marin. La France propose un cadre pour la conciliation des enjeux liés à la préservation de l'environnement marin et le maintien d'une pêche européenne durable.

Par ailleurs, elle préconise un nouveau type d'articulation entre les différents acteurs de la gouvernance des pêches qui garantit une meilleure subsidiarité, renforce l'expertise scientifique et implique le secteur de façon plus profonde dans la prise de décision.

Enfin, la France veut promouvoir une vision renouvelée du volet externe de la PCP, orientée vers la promotion internationale des principes de pêche durable et responsable défendus par l'UE.

II.1. Prise en compte de l'environnement

La pêche a un rôle essentiel en matière sociale et économique pour l'aménagement du littoral, mais aussi en matière environnementale pour la mer. Au-delà des activités de pêche en tant que telles, ce rôle s'affirme par des actions de service public d'intérêt général, une participation à l'observation en tant que « sentinelles », et par l'association des pêcheurs aux travaux de recherche.

II.1.1. L'impact de la pêche sur les ressources naturelles

La pêche a, comme les autres secteurs économiques, un impact sur l'environnement (habitats, espèces, consommation d'énergie fossile, gaz à effets de serre) et la PCP doit donner une priorité à la minimisation de ces impacts. Dans cette optique, les règles encadrant la pêche (tonnages, engins, zones...) devraient avoir pour objectif de maintenir les stocks sur des dynamiques positives de long terme dans le respect de la limite de la capacité des écosystèmes, et dans le souci de la durabilité des activités liées à la pêche. L'approche à long terme, avec notamment des plans de gestion et des TAC pluriannuels, devra être généralisée

Par conséquent, il convient de privilégier une approche écosystémique visant à minimiser ces impacts par un **effort accru de recherche et de formation, en associant étroitement pêcheurs et scientifiques** vers un objectif partagé de « rendement maximum durable » et de limitation des captures accessoires et accidentelles. Les programmes partenariaux entre pêcheurs et scientifiques doivent être encouragés à cette fin.

A cet effet, il est nécessaire que le secteur de la pêche professionnelle continue d'être associé à la mise en place et à la gestion des aires marines protégées.

Les Aires Marines Protégées ont une fonction principale de préservation des écosystèmes particuliers ayant des fonctions écologiques importantes vis à vis de la protection de la biodiversité et de son exploitation. Elles contribuent aussi au développement durable des activités maritimes et permettent le développement d'un dispositif général de connaissances et de suivi du milieu marin. A ce titre, elles sont aussi une plate-forme de dialogue avec l'ensemble des usagers/acteurs concernés et offrent ainsi une approche holistique de la gestion d'un espace. Elles permettent la définition, en concertation avec les acteurs, d'un zonage, permettant la poursuite régulée des activités économiques, la préservation de biodiversité et la production de biomasse. La France propose que l'UE mette en oeuvre un réseau d'aires marines protégées conforme à cette définition et parvienne à moyen terme à la classification de 20% des eaux de l'UE en AMP. Plus largement, il s'agira de promouvoir ce modèle à l'échelle mondiale, conformément aux engagements internationaux.

Proposition 2 : *le développement d'un réseau d'aires marines protégées permettant de concilier préservation de l'environnement et pratique d'une pêche durable avec un objectif à terme de 20% des eaux de l'UE classées en AMP.*

Cette double démarche devrait être intégrée dans la PCP.

II.1.2. L'impact des variations environnementales sur la pêche

Inversement, la pêche et l'aquaculture sont également affectées par les modifications de l'environnement, notamment sous l'impact d'autres activités anthropiques terrestres ou marines :

- phénomènes d'anoxie, liées aux pollutions organiques en zone littorale ;
- destruction des habitats côtiers et des zones humides ;
- pollution chimique des sols entraînant par ruissellement celle des bassins d'aquaculture d'eau douce et du milieu marin adjacent
- invasions biologiques, introduction d'espèces ;
- impact du changement climatique (déplacement des espèces, changement de dynamiques, dégradation des habitats, changement de régime alimentaire)...

L'application de l'approche écosystémique rend nécessaire l'accroissement du niveau de connaissance scientifique sur les effets respectifs de ces différents facteurs sur l'état des ressources halieutiques.

L'évolution de la pêche vers un développement durable de son activité, requiert également de minimiser ces impacts par **une meilleure coordination des actions entre bassins versants et milieu marin au niveau des divers outils réglementaires**. C'est pourquoi, un tel objectif ne peut être atteint qu'en favorisant un **lien fort entre la PCP et la politique maritime intégrée dans le cadre de la stratégie pour le milieu marin**.

L'approche écosystémique et une meilleure implication des acteurs de la pêche entraînent une évolution de la gouvernance à inscrire dans la nouvelle PCP. **L'action sur le marché** doit

permettre à l'amont de la filière d'évoluer plus facilement. Une telle évolution suppose qu'un **dispositif de financement européen** et national soit maintenu.

Une attention particulière doit être portée à la **situation des régions d'outre-mer**, confrontées à d'autres types de difficultés (étroitesse du marché, insularité, éloignement) ou d'atteintes (importations fortement concurrentielles, pêche illégale étrangère). La concurrence entre les secteurs de la pêche et du tourisme ne pose pas à ce jour de problème dans les départements d'Outre-Mer (DOM).

Au-delà de la prise en compte générale de l'environnement comme donnée structurante de la PCP, cette problématique d'articulation entre enjeux environnementaux, sociaux et économiques se trouve également déclinée de façon systématique au travers des propositions formulées en matière de gouvernance et d'outils de gestion des pêches.

II.2. Gouvernance

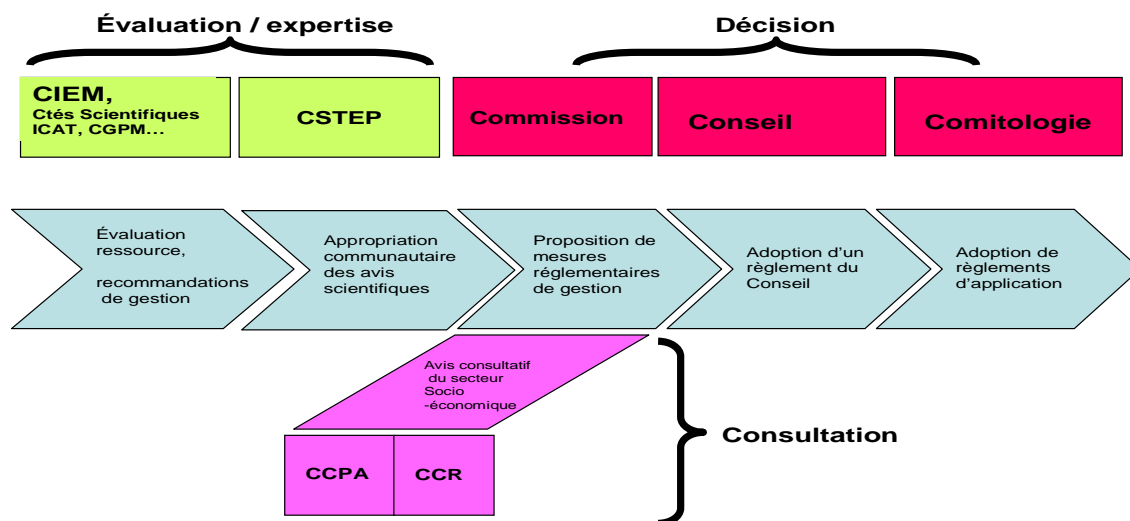
La question de la gouvernance se situe au cœur de la réflexion sur la réforme de la PCP. Cette question revêt de nombreux aspects qui tiennent en particulier :

- au rôle des différents acteurs dans le **processus de décision**,
- à la définition du **niveau le plus approprié pour l'élaboration des règles**,
- à la **prise en compte des parties prenantes** du secteur de la pêche dans le processus de décision,
- aux modalités de l'évaluation et du **pilotage scientifique**.

L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne conduit aussi à prendre en compte le nouveau cadre institutionnel de la prise de décision.

II.2.1. Processus, niveaux et acteurs de la décision

Concernant ce premier aspect de la gouvernance de la PCP, une des questions majeures est celle du **niveau le plus pertinent de décision** pour les règles applicables en matière de pêche au sein de l'UE. Aujourd'hui, ce processus peut être décrit schématiquement de la façon suivante :



LA FONCTION DE GOUVERNANCE DE LA PCP

Un des constats principaux qui ressort du bilan de la PCP telle qu'elle est conduite depuis 2002 est celui d'une centralisation excessive de la décision au niveau du Conseil.

Ainsi, la recherche d'une plus grande **subsidiarité** dans le processus de décision apparaît comme une priorité essentielle de la réforme à venir.

La consultation nationale conduite par la France a en particulier permis de mettre en évidence un souhait quasiment général de **faire coïncider les organes de gestion avec le périmètre des pêcheries** qui apparaît être le cadre le plus pertinent pour la fixation des niveaux de droits et la détermination des mesures techniques applicables. Parallèlement, deux éléments ont été mis en évidence : une volonté de **renforcer le rôle des comités consultatifs régionaux** et un souci parallèle de **renforcement de l'implication de l'Etat**.

Une architecture prenant en compte ces aspirations peut être élaborée autour d'un renforcement du rôle des comités consultatifs régionaux (CCR) et d'une plus grande délégation aux organes nationaux locaux de gestion paritaire de la pêche (que sont par exemple en France les Comités régionaux des pêches maritimes - CRPM).

Au-delà de la limite des 12 milles marins, les CCR pourraient devenir une véritable instance de proposition en matière de règles de gestion, ils seraient renommés pour l'occasion « Comités Européens des Pêches » (CEP). Cette instance qui regrouperait à la fois les représentants de la profession, de la société civile et des administrations des Etats membres, aurait à charge, sur la base des avis scientifiques établis par pêcheurie, d'établir des propositions de mesures de gestion à la Commission. Ces avis pourraient être coordonnés par un CCPA aux attributions redéfinies ou par un organe fédérant les CEP, tel qu'un « Comité supérieur européen des pêche » (CSEP). Les avis des CEP deviendraient obligatoires pour l'adoption de tout règlement. A cette fin les moyens financiers des CEP devraient être renforcés par rapport à ceux des actuels CCR pour leur permettre de jouer pleinement ce rôle d'instance de proposition et de délibération entre parties prenantes. La représentativité des professionnels dans les CEP devrait être accrue par rapport à leur représentativité dans les CCR pour favoriser la responsabilisation de ces derniers dans le processus décisionnel. En

parallèle, si le pouvoir décisionnel des professionnels est renforcé, le statut des Etats membres dans les CEP devra évoluer de façon à ce qu'ils en soient membres à part entière, ce qui n'est pas le cas dans les CCR.

Proposition 3 : la création de « comités européens des pêches » comme organes régionalisés de proposition pour les mesures de gestion et les mesures techniques au niveau de chaque pêcherie.

En deçà de la limite des douze milles, les Etats membres, dans le cadre de règlements cadres adoptés par le Conseil et le Parlement et au travers des **organes régionaux de gestion paritaire des pêches**, seraient en charge de la détermination des mesures de gestion, en particulier des mesures techniques applicables à chaque pêcherie.

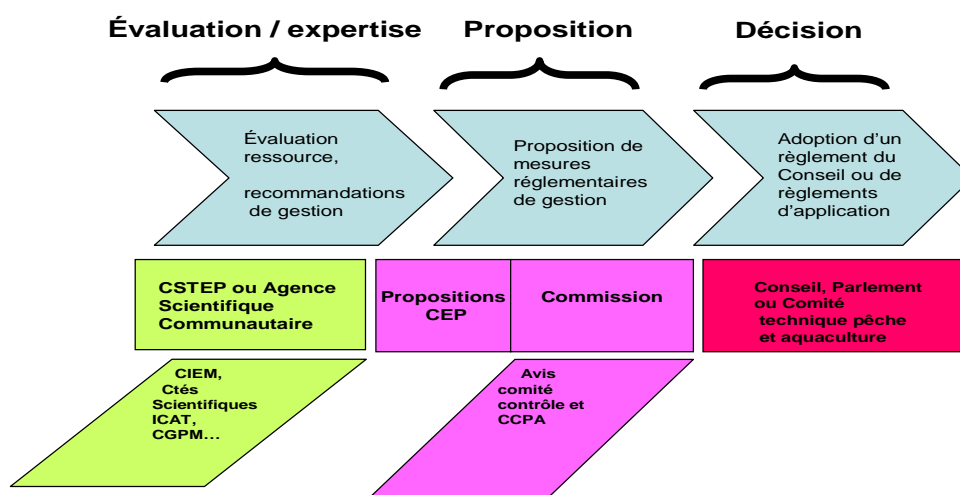
Ces organisations régionales devront également assurer la représentativité de l'ensemble des parties prenantes.

Au niveau central de l'édifice institutionnel de l'UE, une nouvelle répartition des responsabilités entre Conseil, Parlement et Commission pourrait être envisagée, en ne définissant au niveau du **Conseil et du Parlement** que les **règles générales applicables à l'ensemble des pêcheries**, ou revêtant un caractère de **planification pluri-annuelle**. La définition des **règles spécifiques à chaque pêcherie** particulière serait quant à elle renvoyée à des règlements de la Commission discutés en **comités techniques**, éventuellement régionalisés pour tenir compte du périmètre de chaque CEP.

De façon à garantir une plus grande efficacité de la réglementation, chaque règlement devra être précédé d'une **étude d'impact préalable**, en particulier pour ce qui concerne les mesures techniques et le format des règlements devrait prévoir les **modalités d'une évaluation des mesures mises en place** avec entre autres une définition claire des objectifs visés, des indicateurs de réalisation de l'objectif et un calendrier d'évaluation des résultats de la réglementation mise en place.

En outre, le « **caractère aisément contrôlable** » de la réglementation devra être accrue. Un avis d'un « comité contrôle », regroupant à la fois les représentants de l'agence européenne de contrôle et des représentants des autorités de contrôle des Etats membres pourrait être rendu obligatoire pour chaque proposition de règlement. Cet avis permettrait d'intégrer dans chaque règlement les modalités de contrôle des dispositions prévues.

La fonction de gouvernance de la PCP, à l'échelon central de l'UE, pourrait ainsi prendre la forme du schéma suivant :



LA FONCTION DE GOUVERNANCE DE LA FUTURE PCP

II.2.2. Implication des professionnels, prise en compte des parties prenantes

Il ressort des processus de consultation conduits par la France dans le cadre des Assises de la Pêche que l'un des enjeux majeurs de la réforme de la gouvernance de la PCP est de permettre une **plus grande implication et une plus grande responsabilisation des professionnels** dans les mécanismes de prise de décision.

Parallèlement, le Grenelle de la mer a également mis en évidence la nécessité de **resserrer le dialogue entre les professionnels et la société civile**.

Pour cela, il est important de **définir des enceintes de prise de décision** qui tiennent compte de ces deux nécessités.

Il apparaît que ce processus de **dialogue** entre profession, société civile et administration doit se faire **par pêcherie et à deux niveaux**, selon la zone de juridiction.

Ainsi, à **l'intérieur de la bande des 12 milles marins, sans préjudice des droits historiques des Etats membres et de l'application de la stabilité relative, la compétence nationale** doit être réaffirmée et les modalités de la gouvernance à l'intérieur de cette limite pourraient s'organiser sur la base des organisations paritaires déjà en place (que sont en France les CRPM). Autour de ces instances pourrait se créer pour chaque pêcherie un dialogue entre les représentants de la profession, les organisations environnementales et les autorités administratives locales pour la définition des mesures de gestion les plus appropriées au regard des avis scientifiques. Des représentants de professionnels des autres Etats membres autorisés à pêcher dans les eaux territoriales d'un autre Etat membre en application de droits historiques devraient également pouvoir être associés à ces instances de gestion locales. La mise en place d'expérimentations de cette démarche par l'ensemble des Etats membres

devrait permettre de vérifier son applicabilité. L'opposabilité des mesures adoptées doit être également consacrée.

Au-delà de la bande des 12 milles, à l'intérieur des eaux de l'UE, une articulation semblable serait instaurée autour des **CEP**, dont les périmètres géographiques pourraient être définis pour coïncider avec les limites des pêcheries pour lesquels chaque CEP serait compétent. Il serait donc possible d'encourager ces CEP à réfléchir aux systèmes de gestion par pêcherie et non plus seulement par espèce, afin que cette approche régionale permette d'avancer de manière efficace vers une gestion écosystémique des pêches. Au sein des CEP, les règles de représentativité des professionnels devraient être établies pour que chaque pêcherie puisse être représentée. Comme cela a été proposé, ces instances, sur le fondement des avis scientifiques élaborés au niveau de l'UE, élaboreraient des **propositions de mesures de gestion** adressées à la Commission, éventuellement par le biais d'un organe central fédérateur. La présentation de ces propositions pour discussion devant le Conseil ou en comité technique selon le cas aurait un **caractère impératif**.

La constitution d'unités écosystémiques de gestion concertées (UEGC) pilotes à partir de ces organisations existantes pourraient également être promues de façon à renforcer la prise en compte de l'approche écosystémique au niveau de la gestion locale des pêcheries. La future PCP pourrait ainsi définir des pêcheries pilotes qui seraient chargées d'établir par exemple des mesures techniques adaptées aux pratiques, le niveau de capture, la gestion des rejets, la capacité et l'effort de pêche, la création de cantonnement, et de périodes de repos.

Les CEP qui seraient les **instances de proposition de « droit commun »** de la PCP se verraient allouer des moyens propres permettant de faciliter leur fonctionnement et les autorisant à solliciter des avis scientifiques auprès des instances scientifiques de l'UE (*proposition 3*).

II.2.3. Modalités de l'évaluation et du pilotage scientifique

Un autre enjeu important de la gouvernance de la PCP est celui de l'expertise scientifique, fondement des décisions de gestion. Aujourd'hui, cette expertise repose sur le rôle du CSTEP qui lui-même dépend d'avis émis par des organes scientifiques extra de l'UE (Conseil International pour l'Exploitation de la Mer, Comités scientifiques des organisations régionales de gestion des pêches...). Cette situation est source de lacunes dans l'évaluation de certains stocks et d'un sentiment d'opacité de la part des professionnels concernant les modalités d'élaboration des avis. La question de l'expertise scientifique peut donc être posée sous trois aspects au moins:

- qualité (exhaustivité et pertinence) des avis,
- acceptabilité des avis,
- réactivité des avis.

La **qualité des avis** repose majoritairement sur la qualité des études conduites et des **moyens donnés à la recherche**. L'UE doit donc se doter d'une véritable expertise scientifique propre, qui lui permette à la fois d'accroître le volume de ses connaissances et de disposer de façon autonome des avis dont elle a besoin. Le renforcement des moyens alloués aux campagnes de recherche doit faire partie intégrante de la nouvelle PCP, afin de permettre la mise en place de

campagnes systématiques et d'actualiser de manière satisfaisante les données disponibles pour les experts, qui servent de base à la formulation des avis. Cette amélioration des données de base est une condition sine qua non de l'amélioration de la qualité des avis.

La question de l'**acceptabilité** des avis repose sur la confiance accordée à ces derniers. Pour cela, l'UE doit établir une architecture de gouvernance qui garantisse **l'indépendance de l'expertise scientifique et distingue donc nettement la fonction d'évaluation scientifique et celle de décision de gestion**. L'évaluation scientifique doit pour cela être confiée à un **organe entièrement autonome**, tant vis-à-vis des autres institutions de l'UE que d'autres parties prenantes qui devrait pouvoir notamment orienter les campagnes scientifiques en fonction des priorités définies par le Conseil, le Parlement et les Comités européens des pêches. En outre, il est important, notamment dans le cadre des nombreuses négociations avec des Etats tiers, que l'UE dispose de ses propres avis scientifiques, en particulier en période de raréfaction des ressources incitant à une certaine compétition internationale pour l'exploitation des stocks. Enfin, l'acceptabilité des avis scientifiques repose également sur le **format de ces avis et sur leur lisibilité**.

Une instance d'évaluation de l'UE confortée dans son indépendance et dans ses moyens pourrait constituer une réponse adaptée à la question du renforcement des avis scientifiques et à celle des moyens dédiés à la recherche. Cette instance devrait également être le lieu d'une évaluation pluridisciplinaire (halieutique, économique et sociale) permettant la formulation d'avis prenant en compte ces différentes dimensions et proposant des scénarios différents en fonction de la pondération de risques relevant de ces trois champs.

Concernant la question du **format des avis**, une réflexion doit être ainsi conduite pour permettre aux avis de faire figurer plusieurs options de gestion auxquelles serait associée une **échelle de risque** pour la durabilité des ressources. Cette présentation permettrait de renforcer la responsabilité du décideur qui accepterait *in fine* d'assumer un certain niveau de risque de façon transparente, ainsi que la nécessité d'adopter une approche de précaution.

La construction de ces avis, qui servent de base aux décisions des gestionnaires, doit prendre en compte l'ensemble des disciplines scientifiques mobilisables : sciences halieutique, écologique, économique et sociale.

Enfin, une **association plus étroite des professionnels aux travaux de recherche** scientifiques doit être rendue possible. La mise en place d'incitations concrètes (bonus de possibilités de pêche...) et une véritable implication en amont dans l'élaboration des cahiers des charges des campagnes scientifiques devraient y contribuer.

L'amélioration de la réactivité des avis passe à la fois par le dialogue entre chercheurs et professionnels et par le renforcement des programmes évoqué ci-dessus. L'association des professionnels, car il s'agit de pouvoir prendre en compte plus rapidement les informations « de terrain » qui sont fournies par ces acteurs et sentinelles. Il s'agit de mener une réflexion sur les moyens de prendre en compte de manière plus systématique les renseignements qualitatifs et quantitatifs fournis par les professionnels. L'acquisition plus régulière de jeux de données scientifiques est également indispensable. Il est en effet difficilement admissible de baser certaines décisions de gestion sur des avis scientifiques construits à partir de jeux de données vieux parfois de plusieurs années.

Cette association plus en amont et plus étroite, ainsi qu'une meilleure implication dans le processus décisionnel permettra le développement d'une meilleure culture du respect des règles, dont le contexte d'élaboration aura été mieux appréhendé, et dont les modalités auront été définies suite à une concertation effective.

Proposition 4 : *le renforcement de l'expertise scientifique de l'UE et du dialogue scientifiques / pêcheurs.*

II.2.4. Le lien entre PCP et PMI

Une des préoccupations partagées à la fois par le secteur professionnel et par les organisations environnementales est celui de la prise en compte de la pêche dans la définition des politiques traitant de façon plus générale des questions maritimes. L'objectif premier de la PMI est de « maximiser une exploitation durable des mers et des océans tout en permettant la croissance de l'économie maritime et des régions côtières ». La réforme de la PCP doit donc être en cohérence avec cet objectif afin de « créer des conditions optimales pour assurer une utilisation durable des mers et des océans et permettre la croissance des secteurs maritimes et des régions côtières ».

En effet, il doit être tenu compte dans la politique maritime intégrée que l'UE souhaite développer des contraintes et des spécificités propres aux secteurs de la pêche et de l'aquaculture en matière d'utilisation du domaine maritime, de préservation des conditions de reconstitution et de développement des stocks halieutiques ou de conduite de programmes de recherche par exemple.

De même, la PCP doit prendre en compte les orientations environnementales définies dans le cadre de cette politique, notamment dans la directive stratégique pour le milieu marin.

Il s'agit moins d'établir un lien de subordination entre la PMI et la PCP que de **mettre en place les mécanismes d'une concertation dans l'élaboration des décisions relevant de ces deux politiques**. La DG Mare constitue le lieu naturel de ce dialogue, il conviendrait toutefois de mettre en place des instances mixtes de consultation des Etats membres permettant ainsi un véritable dialogue entre PMI et PCP. Une formation mixte des groupes Conseil « pêche » et « affaires maritimes » pourrait par exemple se réunir à échéance régulière pour donner un avis sur les textes relevant simultanément du champ de ces deux politiques. De la même façon, au niveau des comités techniques, des réunions mixtes pourraient être envisagées.

II.3. Le volet externe de la PCP

II.3.1. Les Accords bilatéraux de pêche

Les accords de Partenariat pour la Pêche (APP), vecteurs de développement

En complément de leur rôle essentiel en matière d'accès à une ressource précieuse, les APP sont l'un des supports des politiques de l'UE européenne (UE) en faveur de nombreux pays

tiers, en matière de développement, de lutte contre la pauvreté, ou de contribution à la sécurité alimentaire : il est donc absolument nécessaire de les conforter, d'autant plus que, dans le cas contraire, la flotte de l'UE serait rapidement remplacée par des flottilles moins soucieuses des impacts environnementaux et sociaux de leur activité.

Cependant, pour renforcer la stabilité de ces accords et rendre le volet 'coopération/développement' plus efficace, il conviendrait de **renforcer ces partenariats sur une base régionale et de promouvoir une utilisation plus transparente et mieux contrôlée de l'aide allouée**, qui pourrait ne pas être exclusivement financière (transfert de technologies plus respectueuses de l'environnement en termes de motorisation, d'engins de pêche, appui à l'établissement de sites aquacoles, programmes de coopération, de formation, ou d'assistance aux administrations encadrés sur place par des fonctionnaires des Etats de l'UE... certaines actions existent déjà, et une coordination sera nécessaire entre les différents bailleurs et prestataires). La régionalisation est elle-même un moyen de promotion de la transparence dans le cadre de l'utilisation des fonds, des programmes et des moyens mis à disposition.

Le volet « coopération et développement » de ces accords devrait comporter une référence aux principes relatifs à l'aide au développement de l'UE, notamment, s'agissant des pays du groupe ACP (Afrique Caraïbes Pacifique) aux « éléments essentiels et fondamentaux » visés à l'article 9 de l'accord de Cotonou (« éléments essentiels concernant les droits de l'homme, les principes démocratiques et l'Etat de droit ; élément fondamental concernant la bonne gestion des affaires publiques »).

Le **développement sur le long-terme de l'expertise scientifique** dans les pays partenaires devrait porter aussi bien sur le statut des chercheurs que sur les politiques nationales de recherche afin de créer un réseau d'interlocuteurs scientifiques de qualité.

Il convient de veiller à ce que ces accords ne soient pas perçus comme une captation des ressources vivrières des pays tiers concernés, ce qui suppose la **mise en place dans le cadre de chaque 'matrice sectorielle' de plans d'aménagement nationaux intégrant les filières artisanales et plus industrielles**.

Il faudrait d'autre part, en complément d'une meilleure stabilité, **étendre le maillage des accords afin d'assurer une continuité spatiale**, indispensable pour les stocks d'espèces migratrices ou pour d'autres espèces dont les aires de répartition chevauchent plusieurs ZEE. Cette approche est cohérente avec l'approche régionalisée préconisée ci-dessus.

En matière d'impact financier sur le budget de l'UE, le **recours ponctuel au Fonds européen de développement (FED)** pourrait soulager le Fonds européen de la pêche (FEP) sur le volet coopération des APP, notamment dans le cas d'un appui régionalisé (interaction positive avec la Commission sous-régionale des pêches de l'Afrique de l'Ouest, ou la Commission de l'Océan Indien...).

Les accords d'échanges, outils de diversification

Les accords d'échanges conclus avec des Etats tiers de l'UE constituent en termes de possibilités de pêche un complément très important aux seuls stocks de l'UE et permettent une diversification des ressources et des métiers indispensable au maintien d'une filière pêche complète. Ces accords doivent donc être maintenus. Toutefois, ces accords fondés sur le principe d'échanges de possibilités de pêche (Norvège, Féroé...) doivent être profitables à l'UE

en termes de possibilités de pêche. Dès lors, des **mécanismes systématiques d'évaluation de la rentabilité de ces accords et de révision** de ces derniers doivent être mis en place et le contrôle exercé par les Etats membres sur les conditions de leur conclusion accru.

A cette fin, les accords conclus avec les Etats tiers devraient donner lieu au **vote systématique par le Conseil et le Parlement européen d'un mandat préalable de négociation**, comme c'est le cas pour les accords conclus dans le cadre des ORGP, et faire l'objet a posteriori d'une décision du Conseil.

II.3.2. Les Organisations Régionales de Gestion des Pêches (ORGP)

Place de l'UE dans les ORGP

Les ORGP sont les garantes de la pêche responsable en haute mer et, dans certains cas (grands migrants notamment), jusque dans les zones économiques exclusives (ZEE) des Etats. Il est essentiel de renforcer leur rôle et leurs pouvoirs. Pour ce faire, **l'amélioration de la fiabilité et de la complétude des statistiques, le renforcement des contrôles** et la mise en place d'un système de **sanctions** dissuasives sont à conduire de façon graduelle.

Le suivi des revues de performances, initiées dans la plupart d'entre elles, s'avère donc un exercice particulièrement utile et riche d'enseignements.

L'UE doit ainsi promouvoir, au niveau international, la rigueur du contrôle et de la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (pêche INN) et œuvrer à une implication dans les travaux de ces organisations de l'ensemble des Etats (côtiers, de marché...) ou entités de pêche intéressés.

Le futur volet externe de la PCP réformée devra promouvoir avec plus de force le recours aux instruments structurants reliés à la gouvernance mondiale des pêches : accord dit de New-York de 1995 (UNFSA) et notamment son fonds dédié, orientations (lignes directrices, plans d'action internationaux : *'soft law'*) et accord contraignant (mesures de l'Etat du port) élaborés dans le cadre de l'OAA/FAO, ou processus dit de Kobé en matière de pêcheries thonières.

En revanche, l'instauration d'un droit de pêche en haute mer, outre le fait qu'il contreviendrait aux dispositions de la Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer (art. 116 et suivants de l'UNCLOS), pourrait se révéler contre-productif en matière de lutte contre les activités INN.

Gestion de la capacité de pêche de la flotte 'externe'

Les ORGP sont les seules qui peuvent avoir une influence concrète sur la gestion de la capacité des flottes n'opérant pas dans les eaux de l'UE mais impliquées dans les pêcheries lointaines.

Il conviendrait donc de favoriser la **constitution d'un segment 'flotte lointaine' dans le registre de l'UE** en vue d'une meilleure maîtrise de la capacité et de l'impact des innovations technologiques de ces navires sur la mortalité par pêche des principaux stocks ciblés.

De plus, la conservation de la flotte « externe » de l'UE est indispensable en vue du maintien des connaissances techniques et d'expertise scientifique associées et des capacités d'innovations technologiques, qui **fondent la légitimité à intervenir dans la gouvernance mondiale des pêches** en ne cantonnant pas l'UE dans le rôle de simple marché des produits de la mer.

Prise en compte de la dimension écosystémique de la pêche

Afin de conforter ce type de gestion, il conviendrait de contribuer au développement d'indicateurs écosystémiques et d'encourager la mise en place de sous groupes pour l'étude des écosystèmes au sein de ces organisations (comme c'est le cas par exemple pour la Convention sur la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique - CCAMLR).

A ce titre, les conventions de l'organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (OPANO) amendée en 2008 ou de l'organisation régionale de gestion des pêcheries pour le Pacifique Sud (SPRFMO) adoptée en novembre 2009 intègrent l'approche écosystémique en matière de gestion des pêcheries dont ces organisations ont la responsabilité en haute mer.

De plus, l'articulation des ORGP avec les conventions à visée environnementale notamment celles dites « de mers régionales » pourrait à l'avenir, dans le respect des prérogatives de chacune, contribuer à cet objectif (par l'intermédiaire de protocoles d'entente (MoU) comme c'est le cas par exemple entre la Commission des Thons de l'océan Indien (CTOI) et l'accord sur la conservation des albatros et des pétrels (ACAP) ou entre la Commission des pêches de l'Atlantique du Nord-Est (CPANE) et la Commission OSPAR qui traite de la coopération internationale pour la protection de l'environnement marin de l'Atlantique du Nord-Est.

II.3.3. la PCP et la gouvernance mondiale des pêches

L'objectif principal de la PCP est d'assurer une exploitation durable des ressources marines fondée sur des écosystèmes marins en bonne santé, qui contribue au maintien d'un secteur de la pêche de l'UE viable et compétitif.

Pour valoriser le modèle de pêche responsable et durable des flottes lointaines européennes, une communication plus pertinente et proactive paraît cruciale ; en effet, l'action de l'UE sur le volet externe de la PCP est, comme dans d'autres domaines, souvent méconnue ou mal interprétée : une meilleure information sur les objectifs, les positions défendues et les initiatives mises en œuvre apparaît incontournable et doit être systématisée.

Il s'agit notamment de promouvoir les objectifs généraux de la PCP, c'est-à-dire une bonne articulation des trois volets : environnemental, économique et social.

Plusieurs outils peuvent être utilisés à cette fin, et notamment celui de l'éco-labellisation. L'éco-labellisation des pêcheries par l'intermédiaire d'organismes privés n'intègre pas à ce jour les volets social et sanitaire (ce dernier relevant des contrôles vétérinaires à l'entrée sur le territoire de l'UE, réalisés dans les postes d'inspection frontaliers). Aussi l'adoption d'un référentiel de l'UE plus large pourrait déboucher sur une labellisation associée à un logo/slogan de type 'pêché de façon responsable par des navires de la CE', notamment sur le respect de critères sociaux, environnementaux.

La promotion d'une pêche responsable passe aussi par la poursuite du renforcement du suivi (tenue d'un registre mondial des navires de pêche de type 'liste positive' et non seulement de

'listes noires INN', harmonisation mondiale des exigences en matière de suivi VMS, embarquement d'observateurs, tenue de journaux de bord sous format électronique) et des contrôles (entre autres au débarquement) ainsi que la mise en place d'un système de sanctions transparentes et dissuasives, doivent faire partie des priorités de la future PCP.

Ces mesures les plus souvent restrictives devraient s'accompagner de mesures incitatives plus nombreuses de type 'aides à l'innovation', tel le remplacement des dispositifs de concentration de poissons (DCP) utilisés par les thoniers senneurs par des radeaux dits 'écologiques', en raison de leur impact sur l'intégrité des écosystèmes épi-pélagiques et donc sur la durabilité de la pêche thonière tropicale.

II.3.4. volet externe, cadre et outils de gestion

Ainsi, outre les points spécifiques mentionnés ci-dessus concernant la présence de l'UE au niveau international et les valeurs qu'elle devrait y défendre, chacun des aspects développés pour les pêcheries de l'UE (au niveau du cadre comme des outils de gestion) trouve un écho et des spécificités dans le cadre de la gestion de la flotte externe et de la position de l'UE à développer au niveau international. Ainsi, en ce qui concerne la flotte de l'UE, on peut souligner en particulier :

Sur le thème des **aires marines protégées**, les remarques émises sous le point II.A.1 prennent également tout leur sens dans le cadre international et en haute mer (utilité de cet outil réduisant les conflits d'usage entre utilisateurs potentiels et permettant une gestion de l'environnement de la façon la plus acceptable par l'ensemble des acteurs impliqués, nécessité d'études d'impact et de plans de gestion adaptés aux situations, notamment en vue d'accompagner les différentes exploitations du milieu marin, conservation de toute la place de la pêche durable dans ces enceintes). A l'échelle internationale, ceci se traduit par la mise en place d'un mode de gouvernance où les mesures de gestions relatives à la pêche continuent à être prises par les ORGP qui ont toute compétence pour cela.

Concernant la **gouvernance** (point II.B.1), le CEP pertinent correspondrait à l'actuel CCR « pêches lointaines » renforcé, muni de sous-comités techniques bâtis sur le modèle des « groupes sectoriels », qui avaient permis un travail technique efficace dans le cadre de l'actuelle PCP.

Concernant la **recherche et l'expertise** (Cf. point II.B.3), une revalorisation du travail des scientifiques au sein des ORGP doit être promue. Dans l'objectif de conserver une expertise européenne forte, la coopération entre scientifiques et professionnels doit être encouragée de façon constante ce qui suppose un maintien de l'engagement financier de la CE et des Etats membres pour que les principaux programmes puissent être menés à bien.

Les deux grands défis scientifiques actuels de la pêche lointaine sont d'évaluer l'évolution des écosystèmes halieutiques en fonction du changement climatique et de trouver les moyens de réduire l'empreinte carbone de toute la filière. Dans le cas où la création d'une agence scientifique européenne serait évoquée, la constitution d'un département dédié aux pêches lointaines constituerait un élément important dans le renforcement de la compétence scientifique de l'UE dans ce domaine. Enfin, les partenariats avec les pays tiers sont à renforcer et développer : le cadre des accords bilatéraux peut notamment être utilisé à cet

effet. Les liens ainsi créés permettront de plus le rapprochement des délégations et donc la promotion des positions européennes au sens large.

En ce qui concerne les **droits à produire** (Cf. point III.B), l'instauration de quotas individuels (dans le cas de l'adoption d'un TAC) pourrait favoriser, par une responsabilisation accrue des pêcheurs, une meilleure gestion de la pêche lointaine, notamment pour mieux encadrer la capacité de pêche.

En revanche, leur conférer un caractère transférable à l'échelle nécessairement mondiale se heurte aux mêmes oppositions que celles qui ont été développées en ce qui concerne une transférabilité au niveau européen.

Sur le **volet économique**, les outils de marché doivent être maintenus et renforcés (Cf. point III.D) : il s'agit, pour le volet externe, de mieux défendre la filière euro-ACP/SPG qu'elle a mise en place pour compenser la perte de compétitivité sur les marchés internationaux des produits capturés par les navires de l'UE (en particulier dans l'Océan indien), celle-ci étant liée aux contraintes sanitaires, sécuritaires et sociales imposées ou adoptées par la flotte de pêche lointaine. Cette filière a participé et participe au développement des pays partenaires et contribue au succès de la politique externe de l'UE.

Enfin, concernant **l'accompagnement** (Cf. point III.E), ainsi qu'il a été rappelé, le renforcement ou la mise en place de mesures incitatives plus nombreuses de type 'aides à l'innovation' permettrait d'améliorer la prise en compte de l'environnement par la flotte externe européenne, et donc participer à la promotion des valeurs développées par l'UE.

Proposition 5 : *le renforcement du volet externe de la PCP en vue de la promotion internationale des pratiques de pêche durable et de la protection des intérêts économiques de l'UE.*

II.4. Pêche côtière / pêche artisanale

II.4.1. Une hétérogénéité de définitions

La France souscrit pleinement à l'appréciation de la Commission européenne sur le rôle des pêcheurs pratiquant la pêche côtière, artisanale dans le tissu social et l'identité culturelle de nombreuses régions littorales européennes. La modulation de la capacité des flottes de pêche avec les possibilités de capture peut à cet égard s'accompagner légitimement d'une protection des communautés côtières les plus fragiles.

La France note cependant qu'en pratique, les définitions des pêches côtière et/ou artisanale varient d'un Etat à un autre tout en soulignant que les pêcheries artisanales peuvent être des pêcheries de subsistance ou commerciales nécessitant le développement d'une filière aval de transformation à terre, servir à la consommation locale ou à l'export, avec dans certains cas des produits à forte valeur ajoutée (pêche fraîche).

C'est ainsi qu'en France, les critères utilisés pour définir la pêche artisanale d'une part, et la pêche côtière d'autre part, sont basés sur des critères relevant pour l'essentiel du droit du travail maritime:

- la pêche artisanale n'est définie qu'indirectement par la loi d'orientation sur les pêches maritimes et les cultures marines de 1997 qui encadre la forme sociétale (la société de pêche artisanale) par le critère social de l'embarquement de l'armateur ;
- la pêche côtière est définie en fonction de la durée de l'expédition maritime. On distingue ainsi la petite pêche (navigation de pêche pratiquée par tout navire ne s'absentant du port que pour une durée inférieure ou égale à 24 heures), la pêche côtière (absence du port de 24 à 96 heures), au-delà de 96 heures les navires sont dans la catégorie de la pêche au large, voire de la grande pêche.

La distinction entre zones côtière et hauturière est plus usitée en France que la distinction entre pêches artisanale et industrielle. Cependant, cette distinction ne saurait emporter, en raison de la diversité des flottilles opérant dans la bande côtière, une limite à 12 milles nautiques ou une taille maximale de 12 mètres. En effet, l'espace côtier n'est pas une entité homogène et il recouvre des réalités différentes (exemples : Manche-Est, Bretagne, PACA).

Cette problématique des pêcheries côtières concerne par nature l'ensemble du littoral français, tant en métropole que dans les DOM.

II.4.2. Des différences à nuancer

Les règles actuelles de la « stabilité relative » et celle des « douze milles marins » (réservation des zones côtières d'un État membre à sa flottille hors droits d'accès historiques aux zones côtières d'autres États) déterminent de fait largement les possibilités de pêche pour les flottes artisanales côtières.

La régulation de la capacité des flottes de pêche en fonction des possibilités de pêche entraîne inévitablement une baisse globale de l'emploi dans le secteur de la capture. Face à cette évolution, le Livre Vert suggère la mise en place de régimes de gestion différenciés :

- un régime applicable aux flottes industrielles économiquement autonomes, qui serait axé sur l'ajustement de la capacité et l'efficacité économique des mécanismes d'allocation fondés sur le marché.
- un régime dédié aux flottilles artisanales des communautés côtières, gérées selon un système d'allocation directe des quotas ou de l'effort, et centré quant à lui sur des objectifs sociaux.

La modulation de la capacité des flottes de pêche avec les possibilités de capture doit légitimement s'accompagner d'une protection des communautés côtières les plus fragiles. L'idée d'un régime de gestion différencié centré essentiellement sur des objectifs sociaux pour les flottes artisanales des communautés côtières appelle cependant une appréciation plus mesurée. Il semble en effet que les flottes artisanales, qui exercent pour certaines des activités à forte valeur ajoutée, doivent pouvoir renforcer, quand nécessaire, leur viabilité économique et préserver leur contribution à la vie des communautés côtières, du fait de leur particularité à pratiquer dans l'ensemble une pêche écosystémique.

A l'idée d'un régime de gestion différencié la France oppose la nécessité d'un nouveau dimensionnement des capacités, dont la nécessité est reconnue par l'ensemble des opérateurs de la filière et des parties prenantes publiques et associatives. L'appréciation de son ampleur

doit précisément être conduite pêche par pêche. C'est dans ce cadre seulement que la modulation par degrés selon le type d'activité des navires et leur éloignement des côtes prend toute sa pertinence.

II.4.3 Une unité de gestion justifiée

La position française sur la thématique de la pêche côtière n'est pas favorable aux propositions de la Commission.

Le traitement que le Livre vert réserve à l'espace côtier apparaît à la France comme une contrepartie à l'instauration de droits individuels transférables qu'il propose d'établir pour gérer l'espace hauturier.

Il apparaît en outre que dans la plupart des espaces ressortissant à la PCP, il est ou sera soumis à la fois à des prescriptions environnementales (Natura 2000 en mer, AMP,...) prenant sans doute en compte ses caractéristiques économiques, sociologiques et sociales ainsi surtout que les enjeux environnementaux représentés par la mise en place d'aires marines protégées ou de réserves marines et à des conflits d'usages.

Du strict point de vue de la sécurité des navires et de la navigation, il ne saurait être question, sous le bénéfice d'une volonté légitime de préserver les pêcheries côtières, d'en tirer argument pour conforter la construction de navires de moins de 12 m, ou le maintien des modalités actuelles de calcul de leur jauge, inadaptées aux navires de moins de 24 m et induisant un effet de seuil à partir de 15 m.

Sans nier les contraintes spécifiques liées au littoral, accepter le traitement particulier de l'espace côtier proposé par la Commission, reviendrait à entériner le principe de droits transférables pour les autres activités.

En l'absence d'une définition uniforme de la pêche côtière et/ou de la pêche artisanale, la pertinence d'abandonner tout accompagnement des flottes dites « hauturières » ou « industrielles » ne paraît pas avérée. Les effets de seuils qu'un tel régime pourrait créer, et les conséquences que cela aurait sur les flottilles « intermédiaires » et sur la bande côtière, en cas de « repli » consécutif à un régime différencié et de report d'effort consécutif, paraissent à la fois difficiles à anticiper et lourds de conséquence pour les économies côtières.

La France considère que l'administration et la gestion de l'espace côtier doivent relever de dispositions mises en œuvre au niveau des façades, ou des régions, mais ne doit pas procéder des mesures arrêtées dans le cadre de la PCP elle-même.

Pour ces raisons et compte-tenu de l'imbrication des stocks, des activités et des flottilles la position française ne souscrit pas à l'instauration d'une dichotomie entre zones côtières et hauturières, dont le *continuum* doit au contraire être préservé.

II.5. Volet humain et social de la PCP

L'objectif du développement durable est de favoriser l'émergence d'équilibres viables reposant sur trois piliers fondamentaux : les aspects environnementaux, économiques et sociaux.

A cet égard, le livre vert, s'il promeut le développement durable des activités de pêche maritimes ne met en avant que deux de ces trois piliers, les composantes économiques et environnementales, mais oublie de mentionner la composante humaine et sociale.

Dès lors, les outils proposés ne peuvent répondre à un objectif de développement durable.

En effet, l'absence d'harmonisation des règles sociales au niveau de l'UE, notamment s'agissant du droit du travail, de la couverture sociale, de la rémunération des marins et de leur formation, génère des situations de concurrence déloyales entre les Etats membres de l'UE.

La PCP doit donc aller en matière sociale au-delà de la simple compatibilité avec la politique sociale de l'UE telle que définie au règlement 2371/2002. Elle devrait instaurer des règles minimales propres à prévenir les distorsions de concurrence entre Etats membres et assurer un développement durable et harmonisé de l'activité de pêche. Une telle démarche serait conforme aux objectifs de progrès social réaffirmés lors de l'adoption du traité de Lisbonne et figurant aux articles 151 et suivants du traité sur le fonctionnement de l'UE. Cette démarche s'inscrirait également dans la lignée de l'article 2 du précédent règlement PCP de 2002 qui faisait déjà de la durabilité sociale un de ses objectifs.

Dans cette perspective, la ratification de la convention n°188 de l'Organisation Internationale du Travail relative au travail à la pêche de 2007 qui vise à établir des normes minimales internationales pour le secteur de la pêche pourrait constituer un objectif prioritaire de l'UE dans le cadre de la réforme de la PCP.

En outre, la PCP doit également avoir pour ambition d'accroître le bien être des travailleurs de la pêche en commençant par assurer les conditions de sécurité minimales de l'exercice de leur profession. Dès lors la PCP doit se doter des moyens nécessaires à la modernisation des navires pour améliorer la sécurité de la navigation et du travail à la mer en conduisant parallèlement une réflexion sur la définition de nouvelles règles de calcul de capacité s'affranchissant du critère de jauge.

Ces avancées en termes de conditions sociales et de sécurité du travail sont indispensables pour accroître l'attractivité des métiers de la pêche confrontés à des difficultés de recrutement. La structuration et le développement d'un volet formation continue au cours de la carrière, financé par des moyens de l'UE dans le cadre de la PCP est un enjeu très important à cet égard. La ratification de la convention STCW Fish de l'Organisation Maritime Internationale doit constituer un objectif pour l'UE.

Proposition 6 : la prise en compte des aspects humains (sécurité au travail) et sociaux (droit du travail et de la formation) au cœur de la PCP.

II.6. Aquaculture

Un des objectifs de la Politique Commune des Pêches (PCP) est de fournir en quantité suffisante une alimentation de qualité aux consommateurs de l'UE. Face à la raréfaction de certaines ressources halieutiques, la nécessité d'une pêche durable et responsable apparaît chaque jour plus évidente. Mais la pêche, seule, ne peut ni ne pourra satisfaire les besoins des populations en produits de la mer : aujourd'hui, près de la moitié du poisson consommé dans le monde provient déjà de l'aquaculture.

Dans ce contexte, l'aquaculture jouera un rôle de plus en plus important, à côté et en complément des activités de pêche maritime. Ce secteur est de fait en croissance dans de nombreuses régions du monde mais stagne en Europe. L'UE ne peut pas, raisonnablement, asseoir la stratégie d'alimentation de sa population en produits de la mer et d'eau douce sur les seules importations de produits en provenance de pays tiers parfois très éloignés et qui par ailleurs ne s'imposent pas les mêmes exigences en termes de conditions sanitaires et sociales ou de préservation de l'environnement, et dont seule une part de la production répond aux exigences de l'UE.

En outre, le secteur aquacole est un secteur générateur de richesses, créateur d'emplois (il occupe plus de 65 000 personnes dans l'UE pour une production totale de près de 1,5 million de tonnes) et structurant pour le territoire, aussi bien sur le littoral qu'en milieu rural, notamment dans les zones humides.

Le Livre Vert de la PCP n'évoque le sujet de l'aquaculture que de façon très limitée, traduisant l'insuffisante prise en compte de ce secteur au niveau de l'UE. L'aquaculture doit devenir un des piliers fondamentaux de la future PCP.

Un mémorandum pour le développement durable de l'aquaculture en Europe a été signé en juin 2008 par 18 Etats membres, dont la France. Il propose un certain nombre d'orientations pour le secteur.

Ces orientations sont reprises dans les conclusions du Conseil adoptées en juin 2009 à l'unanimité, à la suite des travaux conduits à partir de la communication de la Commission d'avril 2009 proposant nouvelle stratégie pour le développement de l'aquaculture durable en Europe. Ces conclusions du Conseil montrent bien la volonté partagée des Etats membres de l'UE de développer une aquaculture européenne durable.

Il convient maintenant qu'un plan d'action précis soit rapidement proposé par la Commission.

Les grands axes des conclusions du Conseil doivent être également traduites dans la future PCP, qui doit permettre notamment :

- une simplification et une mise en cohérence de l'ensemble du cadre législatif applicable à l'aquaculture,
- une planification de l'espace maritime afin de permettre le développement du secteur, la concurrence croissante dont l'espace marin et côtier est l'objet, constituant un des principaux problèmes à résoudre dans l'optique du développement de l'aquaculture marine,
- Un accompagnement économique du secteur renforcé favorisant son développement (aide à l'installation des jeunes aquaculteurs, couverture et gestion des risques),

- Un accompagnement du secteur dans la conduite des travaux de recherches visant à permettre une réduction de la pêche minotière telle que pratiquée aujourd'hui en Europe et hors Europe,
- La prise en compte des impératifs de qualité des eaux marines et côtières,
- Un soutien à l'innovation et à la recherche,
- Une meilleure connaissance et reconnaissance de l'aquaculture et de la qualité de ses produits ; comme pour la pêche, il convient de valoriser les productions sous signes de qualité et les productions liées à un terroir et à un patrimoine ; il importe d'employer tous les outils permettant de valoriser la production de l'UE aux yeux des consommateurs, et notamment sa traçabilité.

Enfin, l'accompagnement par le fonds européen pour la pêche devra être poursuivi et les dispositions de l'OCM devront être adaptées pour prendre en compte les caractéristiques et besoins spécifiques de l'aquaculture.

III. Les outils de gestion

Pour parvenir aux objectifs assignés à la PCP au sein du cadre que privilégie la France, des outils de gestion doivent être choisis notamment parmi ceux déjà expérimentés par le passé et ceux évoqués dans le livre vert de la Commission.

Ces outils relèvent essentiellement de trois grandes thématiques : la gestion des droits à produire, l'organisation du marché des produits de la mer et les outils d'accompagnement et d'intervention publics.

III.1. Capacité

L'approche défendue par la Commission européenne concernant la capacité dans le livre vert présente une anticipation et une globalisation qui n'est pas adaptée aux particularités capacitaires régionales et aux différentes pêcheries françaises.

En effet, le livre vert part d'un postulat de surcapacité générale et propose des pistes de réflexion pour la limiter et la résorber alors qu'il conviendrait en premier lieu d'établir des critères d'évaluation de cette « sur-capacité » pour chaque pêcherie concernée. Ces critères devraient prendre en compte non seulement des indicateurs techniques (tonnage – puissance) mais aussi des critères sociaux, économiques et halieutiques. La conjonction de ces critères est nécessaire car la capacité effective d'un navire ne conditionne pas seulement la pression qui sera exercée sur la ressource. Elle participe aussi à des besoins sécuritaires (selon la zone de pêche considérée, des navires à métier et pression halieutique identiques n'auront pas besoin de la même capacité pour la navigation) ou réglementaires (l'interdiction des rejets nécessitera une augmentation de la capacité afin que les navires conservent leurs habitudes de pêche sans rejeter la ressource à la mer).

Il convient ainsi de distinguer la capacité dite « de capture » ou « halieutique » de la capacité effective du navire de pêche. Cette distinction ne peut être réalisée avec succès qu'à partir

d'un diagnostic capacitaire par pêcherie identifiée. A la suite de ce diagnostic, si cela est nécessaire, des mesures adaptées devront être élaborées et prises pour mettre en adéquation la capacité en flotte avec l'objectif de rendement maximal durable.

Les mesures pertinentes ne pouvant être prises qu'à l'échelle de la pêcherie, **la réforme de la politique commune de la pêche doit adopter non pas une approche globale mais particularisé par pêcherie de l'encadrement de la capacité des flottilles de l'UE.** L'ensemble des flottilles au sein d'un même Etat membre et entre Etats membres ne se ressemble pas et obéit à des situations halieutiques, problématiques et enjeux différents. De même, les pêcheries des régions ultrapériphériques de l'UE sont confrontées à des situations et à des contextes particuliers.

Dans cette optique, il est moins pertinent de fixer des objectifs globaux relatifs à la gestion de la capacité à un niveau législatif que de laisser aux Etats membres l'identification et la gestion des situations capacitaires sensibles. Il s'agit de mettre en place un encadrement administré des Etats membres et non une gestion administrée.

Il convient également de réfléchir à l'utilité et la pertinence d'une gestion uniforme des flottes métropolitaines et ultra périphériques des Etats membres en **découplant la gestion de la capacité et de l'effort des flottes de pêche lointaines de celle des flottes pêchant des eaux de l'UE.** Les règles de capacité et d'effort des flottilles lointaines doivent en effet procéder des réglementations propres aux zones de pêche concernées avec une capacité et un effort de pêche adaptés aux écosystèmes marins où elles évoluent.

Les modalités de mesures de la capacité devront également être revues, le seul **critère de la jauge n'étant pas pertinent**, en particulier au regard des nécessités de stockage mais surtout au regard de l'impact de ce critère sur la **sécurité des navires.**

Un **outil financier d'aide à la sortie de flotte devra en outre être conservé** car il permet une adaptation rapide du niveau de flotte au niveau de la ressource et est une incitation importante pour les pêcheurs. Cependant, il devra être associé à d'autres mécanismes de gestion (effort de pêche) mais aussi d'encadrement. En effet, le contrôle et les sanctions sur la capacité des flottilles et leur suivi devront être renforcés.

En conclusion, en réponse au livre vert sur le thème de la capacité, la France souhaite que la gestion durable des ressources halieutiques en termes capacitaires soit du ressort des Etats membres dans la détermination des pêcheries « durables » et « non durables », et, dans l'élaboration des mesures et actions à mettre en oeuvre pour atteindre les objectifs de rendement durable et responsable établis par l'UE.

III.2. Droits à produire

Ainsi que le précise le livre vert de la Commission européenne, la stabilité relative a été érigée en principe dans la première PCP, en 1983. Elle signifie que la part de chaque Etat membre dans chaque quota de l'UE reste stable au fil des ans. Cet acquis en vigueur depuis bientôt 30 ans représente un des piliers du système de gestion de la pêche dans l'UE, qu'il serait hasardeux de remettre en cause.

En 2001, dont son livre vert, la Commission européenne admettait n'être pas en mesure de proposer un dispositif plus efficace pour éviter « *d'ouvrir chaque année un débat politique portant sur la clé de répartition* ». De plus, elle n'envisageait de remettre en cause ce principe que « *lorsque les problèmes structurels auront été traités et que la situation économique et sociale de ce secteur sera devenue plus stable* ». (Livre Vert COM(2001) 135 final du 20 mars 2001).

Le bilan tracé par la Commission européenne ainsi que la persistance de crises récurrentes dans le secteur de la pêche au sein de l'UE ne permet pas de conclure que la situation économique du secteur soit devenue stable.

Dès lors, il n'apparaît pas que les conditions de sa remise en cause soient réunies.

Dès lors, la France **se montre particulièrement attachée au maintien du principe de stabilité relative**. Elle serait en particulier opposée à une redéfinition des clés d'allocation qui serait fondée sur la seule capacité actuelle d'une flotte de pêche. Une telle démarche serait en effet en contradiction avec les efforts fournis par de nombreux Etats membres pour mettre en adéquation la capacité de leurs flottes avec la ressource disponible.

Par ailleurs, il convient de préciser que **la stabilité relative apporte, au delà des variations des TAC et quotas, une visibilité certaine à l'ensemble des acteurs de la filière et non seulement aux entreprises de son amont**.

Les échanges entre Etats membres sont de nature à permettre de tenir compte à la fois des évolutions des stocks, qui ne connaissent pas de frontières administratives, et de l'activité des flottilles. Ces variations, par essence non totalement prédictibles, ne peuvent être figées et nécessitent le maintien de la souplesse permise par les capacités d'échanges au niveau des Etats.

Néanmoins, pour tenir compte des échanges, récurrents et systématiques, se produisant toujours à la même période de l'année et dans pratiquement les mêmes quantités, une discussion portant non pas sur le principe de la stabilité relative mais sur une éventuelle modification de la définition des futures clés de répartition pourrait être envisagée. Il conviendrait, dès lors, de reconsidérer la totalité du dispositif, incluant les accords entre l'UE et certains pays tiers tels que la Norvège, les questions relatives à la préférence Danoise et de La Haye.

Aussi, considérant les équilibres globaux en matière de possibilités de pêche et dans la perspective de l'atteinte du RMD, la France réaffirme son soutien **à une gestion basée sur le maintien des quotas de captures**.

La France souhaite en outre que l'encadrement et la gestion des droits à produire soient fixés au niveau des Etats membres.

A ce titre, il convient de rappeler que les ressources halieutiques s'apparentent à un patrimoine collectif (la loi française dispose par exemple que les ressources halieutiques sont assimilées au « *patrimoine collectif [...] auxquelles la France accède, tant dans ses eaux sous*

juridiction ou souveraineté que dans les eaux où elle dispose de droits de pêche en vertu d'accords internationaux ou dans les zones de haute mer »).

Il semble donc essentiel de préserver la responsabilité des Etats membres comme garants de l'exploitation durable des ressources et de l'allocation des droits de pêche, afin notamment de maintenir un équilibre socio-économique et social.

Dès lors, la question de l'instauration d'un marché des droits à produire au niveau européen ne saurait être soutenue par la France qui demande que soit reconnu le caractère collectif du patrimoine que représentent les ressources halieutiques.

La France entend bien poursuivre un objectif de mise en adéquation de la capacité de la flotte avec les ressources disponibles. Elle estime que la gestion des droits de pêche, en particulier les quotas de capture, contribue à la poursuite de cet objectif.

Elle est donc opposée à l'instauration d'un marché européen de quotas individuels contraire au principe même de la gestion d'une ressource collective. Cette marchandisation du droit d'accès à la ressource conduirait à une concentration des entreprises au détriment de la ressource elle-même.

Plus précisément, l'instauration de droits transférables a montré, dans quelques exemples non-exotiques, les dommages collatéraux d'une telle politique, insuffisamment réfléchie, au regard de l'économie littorale alors qu'elle n'apportait pas de bénéfice substantiel pour l'amélioration de l'état des stocks.

Ainsi, la démarche tendant à établir des droits transférables ne peut donc être isolée d'un contexte plus général concernant les capacités des flottes, la réalité des contrôles et les sanctions.

Dans ce cadre de subsidiarité, la France est sensible à la responsabilisation des professionnels induite par la mise en place de quotas individualisés. Ainsi, lorsque cela est possible et pertinent (lorsqu'un système de TAC et quota est en place pour la gestion d'une espèce sensible), les Etats membres devraient mener des expérimentations visant à mettre en place des gestions collectives de quotas individualisés, à l'échelle nationale. cette gestion collective des quotas individuels viserait à combiner l'effet de responsabilisation des quotas individuels limitant les risques du phénomène connu de pêche dite « olympique » en début de campagne (à l'ouverture des quotas), et la limitation des risques de concentration des droits à produire et des déséquilibres socio-économiques qu'elle entraînerait entre régions maritimes.

Le dispositif qui pourrait être expérimenté inclurait la désignation d'un gestionnaire (autorité administrative ou organisation de producteurs) chargé d'individualiser les quotas entre entreprises et producteurs selon des règles nationales, d'organiser les transferts/échanges entre opérateurs et de prendre, le cas échéant, des mesures complémentaires de gestion des quotas annuels (par exemple des limitations par marée). Le gestionnaire devrait être doté d'un pouvoir de sanction, non seulement au regard du respect des limitations annuelles, mais aussi de ces mesures complémentaires.

Proposition 7 : la mise en place d'une gestion collective de quotas individualisés pour les espèces faisant l'objet de plans de gestion à long terme.

III.3. Gestion des rejets

Compte tenu de leurs conséquences écologiques et économiques et des questions éthiques que soulèvent, dans le contexte alimentaire mondial, les pratiques de rejets de poissons en mer, l'UE se doit d'afficher la réduction significative des rejets comme un objectif majeur de la future Politique Commune des Pêches.

La problématique des rejets est toutefois plus complexe qu'elle n'y parait, et ne saurait trouver de solution dans une approche de gestion simpliste et globalisante, telle qu'une interdiction généralisée de l'écrémage ou « *high-grading* » en anglais ou des rejets, qui reviendrait à condamner les pêcheries multispécifiques et polyvalentes, qui constituent une part importante des pêcheries françaises.

La difficulté réside dans le fait d'adopter une approche qui soit à la fois ambitieuse en terme d'objectif (à moyen terme, s'approcher du « zéro rejet » dans un maximum de pêcherie) mais adaptée et proportionnée aux spécificités et contraintes des différentes pêcheries.

Dans un premier temps, cette **approche par pêcherie** implique de bien **identifier les raisons de la création de rejets, selon les contextes**. Elles peuvent être législatives (interdiction de débarquements, niveaux de quotas, maillages et règles sur la composition des captures), économiques (tri en fonction de la valeur commerciale et des capacités de stockage, notion d'écrémage) ou une combinaison de plusieurs facteurs.

Ce diagnostic doit également porter sur la quantification des rejets réalisés, par espèce, pour chaque pêcherie. Depuis 2009, l'effort entrepris par la France, comme par l'ensemble des Etats membres, dans le cadre de la mise en œuvre de la DCR, pour intensifier la collecte des données dans le cadre de la mutualisation de ses programmes d'observations embarquées, doit être valorisé de manière à mieux caractériser quantitativement les rejets pour les principales pêcheries de l'UE.

Ce **diagnostic, qualitatif et quantitatif**, est indispensable à la compréhension des phénomènes qui induisent les pratiques de rejets, à l'identification des pêcheries à fort enjeu, et à l'initiation de solutions efficaces.

Dans un second temps, sur la base de ce diagnostic détaillé, il s'agit **d'élaborer des solutions spécifiques à chaque pêcherie** pour réduire la production de rejets « à la source », en utilisant une large gamme d'outils de gestion.

Actuellement, la mise en place de solutions ambitieuses et globales pour la réduction des rejets se heurte à plusieurs difficultés : des problèmes structurels (mauvaise adaptation des niveaux de quota de captures par espèce, configuration des bateaux de pêche), notamment pour les pêcheries mixtes, et des problèmes de marché (valorisation des produits).

En matière de gestion des possibilités de pêche, les systèmes de quotas individuels transférables (QIT) mis en place dans plusieurs pays tiers (Islande notamment) ou expérimentés dans certains Etats membres ont donné des résultats très mitigés, pouvant parfois tendre vers une augmentation des pratiques de rejet. Les QIT ne peuvent donc pas constituer une solution miracle au problème des rejets. De même, la gestion par un encadrement par l'effort de pêche sans quota de capture présente des effets pervers (course technologique), qui peuvent avoir des impacts négatifs sur la ressource, sans garantie de suppression totale des rejets d'origine économique.

Un système de gestion basé sur des quotas de capture et complété pour les espèces sensibles par une gestion de l'effort, paraît donc être celui qui garantit l'encadrement le plus efficace en matière de protection de la ressource, pour autant que les niveaux des possibilités de pêche soient fixés en adéquation avec la réalité de l'état biologique des stocks et la ressource disponible, de manière à limiter la production de rejets. Par ailleurs, dans un contexte de maintien des quotas de captures, la **mise en place de quotas multi-spécifiques** (tonnage d'espèces confondues par pêcherie ou pourcentages (en poids) d'espèces cibles et d'espèces accessoires) paraît être le seul moyen de réduire massivement les rejets sans compromettre les pêcheries mixtes, qui réalisent d'importantes prises accessoires.

La réduction des volumes de captures « non désirées », qui constituent une part importante des rejets, ne peut être obtenue qu'en améliorant les pratiques de pêche : **amélioration de la sélectivité des engins** vis-à-vis des espèces ciblées et mise en place d'une **gestion spatiale des stocks** (box, fermetures en temps réel). Les expérimentations déjà mises en place dans les différents Etats membres (programme de sélectivité au merlu des chalutiers langoustiniers du Golfe de Gascogne, accord entre Etats côtiers pour la mise en place d'un système de fermetures en temps réel en Mer du Nord,...) donnent des résultats encourageants. La mise en place d'études pilote, associant les professionnels, doit être renforcée, avec une meilleure coordination au niveau européen et un accompagnement financier.

La consultation nationale réalisée en France a permis de mettre en évidence l'intérêt des professionnels pour la mise en place de mécanismes incitatifs, de type bonus/malus, les invitant à participer pleinement, *via* leurs pratiques et leur connaissance du terrain à la poursuite de l'objectif de réduction des rejets. Ces bonus seraient déclinés sous la forme de quotas additionnels distribués au regard des bonnes pratiques mises en œuvre, de l'implication dans les expérimentations, dans le retour de données... Dans un premier temps, il conviendrait d'expérimenter ce type de mécanisme dans le cadre de pêcheries qui peuvent s'y prêter.

Dans le même ordre d'idées, la mise en place de quotas de captures pourrait également se faire dans un cadre expérimental, pour ce qui concerne certaines pêcheries. La détermination d'un quota de captures est en effet soumise à la connaissance parfaite des rejets, tant qualitativement que quantitativement, ce qui est loin d'être aujourd'hui le cas. Ainsi, l'amélioration des données et des connaissances est un préalable indispensable à cette démarche, qui doit dans un premier temps faire l'objet d'études pilotes, axées sur les pêcheries les mieux connues.

Plusieurs Etats membres ont fait part de leur intention de travailler sur le sujet.

Encore une fois, ces mesures de gestion doivent être adaptées au contexte de chaque pêcherie, en tenant compte de ses contraintes, du type et du volume de rejets qu'elle engendre.

Dans un troisième temps, pour réduire les rejets des prises accessoires « inéluctables », il est indispensable de réfléchir aux contraintes techniques et économiques qui pèsent sur les navires et les entreprises et les conduisent à rejeter ces captures plutôt que de les débarquer. Il faut réfléchir à la **mise en place de filières parallèles pour les produits à priori peu commercialisables et d'autre part, travailler sur les problèmes de marché** (débouchés, prix) des produits commercialisables qui se vendent mal et sont aujourd'hui « écrémés » (« *highgrading* »), pour maintenir une capacité de stockage à bord pour des produits mieux valorisables. Afin de privilégier les mesures permettant de diminuer les rejets (sélectivité, évitement), cette filière n'aurait pas pour objectif de dégager des bénéfices, mais uniquement de combler le manque à gagner engendré par l'emport des captures accidentelles « inévitables » malgré les mesures. Son expérimentation devrait être financée dans le cadre de la PCP, et elle devrait s'accompagner d'un redimensionnement des navires afin de leur permettre de ramener à bord les captures accessoires que certains ne peuvent aujourd'hui pas embarquer (voir ci-dessous). Les captures ainsi débarquées pourraient être utilisées notamment en tant qu'alternative aux captures de la pêche minotière, et contribueraient donc au développement d'une aquaculture durable.

En matière de filière, la transformation des prises accessoires débarquées en farine de poisson permettrait de réduire la pêche minotière, qui mal encadrée et contrôlée, peut s'avérer plus impactante sur la ressource que la mortalité liée aux rejets. Ainsi, un cercle vertueux de coopération avec les filières d'aquaculture des pays d'Europe du Nord, qui par ailleurs insistent sur l'importance de réduire les rejets dans les pêcheries européennes, pourrait être recherché.

Proposition 8 : le financement d'une expérimentation en vue de la constitution d'une filière de valorisation des prises accessoires permettant de limiter les rejets, et contribuant au développement d'une aquaculture durable.

En matière de marché, un **outil d'intervention sur le prix des captures accessoires** ou des spécimens mal valorisés pourrait permettre de limiter l'écrémage et le rejet d'espèces de faible valeur. Le financement de cet outil d'intervention (compensation financière) pourrait reposer sur les bénéfices des filières d'écoulement des captures accessoires qui auraient du être rejetées : financées pendant la durée de l'expérimentation, elles auraient vocation à être indépendantes des fonds publics, un « cadre vertueux » étant ainsi constitué. L'ensemble de ces réflexions doit être articulé avec celles sur la réforme de l'OCM. (*proposition n°6*)

Enfin, le débarquement des prises accessoires « inéluctables » n'est pas qu'une problématique économique, elle est également structurelle. Les navires ne sont pas conformés pour pouvoir stocker à bord, en vue d'un débarquement, tous les poissons qui sont actuellement rejetés. Le volume de stockage étant limitant, c'est l'ensemble de l'activité de pêche (marées, équipage,...) qui doit être revu pour pouvoir éviter le rejet. La politique volontariste en matière d'incitation financière sur les programmes de sélectivité devrait également s'axer sur un renouvellement

de la flotte visant à développer des configurations propices à recevoir et conserver à bord les captures accessoires en vue de leur valorisation.

III.4. Commerce et Marché

Les autorités françaises et l'ensemble des parties prenantes partagent l'appréciation de la Commission sur les résultats de l'actuelle Organisation Commune du Marché des produits de la pêche et de l'aquaculture (OCM).

Les instruments actuels (normes de commercialisation, information des consommateurs, organisations de producteurs et interprofessionnelles, interventions sur le marché, relations commerciales avec les pays tiers) sont globalement pertinents mais n'ont pas tous permis d'atteindre l'effet escompté. Ceci est dû notamment à la faiblesse des moyens dévolus à l'OCM. C'est pourquoi les facteurs externes à l'OCM ont plus d'impact sur l'équilibre économique de la filière.

Le maintien de l'OCM est donc nécessaire. Toutefois, il faut réviser en profondeur ses moyens et ses modes d'action.

Les priorités de l'OCM devraient être définies autour des objectifs suivants :

- la structuration des filières, ce qui passe par le renforcement des moyens des organisations de producteurs, tant au plan financier qu'au plan juridique (capacité à agir) et un plus grand encouragement au dialogue interprofessionnel ;
- une valorisation des produits de l'UE auprès du consommateur (traçabilité, écolabellisation, meilleur étiquetage, campagnes d'information et de promotion des produits de l'UE
- la rénovation des outils de régulation du marché, pour plus de souplesse et d'efficacité, sans destruction : report, don aux organisations caritatives...
- la conditionnalité des importations au respect des normes internationales en environnementale (notamment techniques de pêche), sanitaire et sociale.

En premier lieu, **le renforcement des organisations de producteurs (OP), dans leurs attributions comme dans leurs moyens, est fondamental.** Parce qu'elles peuvent garantir et renforcer le lien entre la gestion de la ressource et l'organisation de la commercialisation, c'est à travers les OP que l'on peut le mieux articuler voire insérer l'OCM dans la Politique Commune de la Pêche et contribuer à atteindre leurs objectifs.

Il est donc nécessaire d'accroître le rôle des OP dans la gestion de la ressource et la production (captures et élevage) aussi bien que dans la commercialisation des produits, en lien avec l'aval de la filière, pour adapter la production à la demande (en volume et en qualité). Cet élargissement des attributions des OP, se traduisant notamment par des programmes opérationnels plus larges et ambitieux, doit s'accompagner de la mise à disposition de moyens financiers et de capacités juridiques à agir renforcés. Une évolution des modalités de

financement doit sans aucun doute être envisagée, le FEAGA restant certainement le bon outil. Elle doit par ailleurs garantir que la capacité financière actuelle d'intervention des OP sur le marché soit préservée.

Il est également nécessaire de renforcer l'organisation du secteur en favorisant aussi bien les fusions ou **associations d'organisations de producteurs**, y compris au niveau transnational, que les coopérations intra-filières à travers les **organisations interprofessionnelles, qui doivent disposer de moyens d'action élargis**. De même, sans déstructurer la filière, de nouveaux modes de commercialisation des produits, correspondant davantage aux attentes des consommateurs et citoyens, pourraient être expérimentés. On peut citer comme exemples la négociation d'accords entre des organisations de producteurs et des clients « institutionnels » (tels que des restaurants d'entreprises, des établissements scolaires ou des hôpitaux), visant à ce que les premiers assurent aux seconds un approvisionnement régulier en produits de qualité et adaptés à la restauration collective, à prix abordables.

Quant aux **mécanismes d'intervention**, des évolutions doivent certainement être réfléchies, en particulier vers plus de simplicité et de subsidiarité. Elles ne doivent toutefois pas remettre en question une des fonctions de ces outils, à savoir celle de jouer, lorsque c'est nécessaire, le rôle de filet de sécurité. Il s'agit de permettre à une production de l'UE issue de pratiques durables de traverser des conjonctures difficiles et de tenir sa place à côté des nécessaires importations. Concrètement, il s'agit de prévoir plus de souplesse et de modulation dans la fixation des prix d'intervention et de conforter et d'assouplir l'accès au retrait et au report, en bannissant toute destruction des produits.

Les **normes de commercialisation** doivent perdurer et être améliorées. Mais il est essentiel que les normes de commercialisation et de captures soient cohérentes.

Les modalités d'**information du consommateur** peuvent également être encore améliorées (vers plus de traçabilité des produits et de lisibilité des informations), pour susciter une demande réfléchie de la part du consommateur et valoriser les initiatives contribuant au respect de l'environnement, à une plus grande préservation de la ressource et à l'amélioration de la qualité des produits. Il importe en effet d'employer tous les outils permettant de valoriser la production de l'UE aux yeux des consommateurs, dans le respect des règles commerciales internes et internationales. A cet égard, l'**écolabellisation** doit être développée et nécessite un cadre réglementaire de l'UE précis.

Par ailleurs, la filière française estime que l'information des consommateurs, attachés à la notion de terroir et à son équivalent maritime, doit être précisée s'agissant de la provenance des produits. La mention de la zone FAO est à cet égard trop vague.

Enfin, si l'**approvisionnement du marché de l'UE par l'importation** reste une nécessité, il est important que l'accès au marché de l'UE soit ouvert aux pays tiers dans un **cadre de concurrence équilibrée et loyale et qui garantisse une gestion durable des ressources**, cadre demandé tant par les producteurs que par les transformateurs et distributeurs de produits de la pêche et de l'aquaculture. Il conviendrait donc de conditionner toute libéralisation des échanges, voire de conditionner les importations, qu'elles soient effectuées dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux, de régimes préférentiels ou au titre du régime de droit commun, au respect par les pays tiers des décisions des ORGP et des normes internationales

sur les pratiques et techniques de pêche et d'aquaculture, sur les aspects sanitaires et les aspects sociaux (notamment droit du travail).

Proposition 9 :-une redéfinition des outils d'organisation et de régulation du marché au regard des objectifs de valorisation des produits de l'UE et de durabilité de la pêche, tant en Europe que vis à vis des pays tiers incluant un accroissement des mesures contre les produits issus de pratiques illicites et destructrices.

La future OCM devrait être conçue et dotée de mécanismes et de moyens permettant d'assurer une contribution des filières halieutique et aquacole de l'UE à l'autonomie alimentaire de l'UE, en quantité comme en qualité, au bénéfice de l'ensemble de ses citoyens.

III.5. Les outils d'accompagnement

L'adaptation structurelle du secteur de la pêche et de l'aquaculture aux enjeux auxquels il est confronté afin que soient atteints les objectifs de la PCP réformée, impose le **maintien du Fonds européen pour la pêche et l'aquaculture, outil financier dédié** à l'accompagnement des évolutions structurelles du secteur. Par exemple, l'atteinte du RMD nécessite une transition progressive et accompagnée vers une capacité adaptée. Par exemple, l'atteinte du RMD nécessite une transition progressive et accompagnée vers une capacité adaptée.

Proposition 10 :-le maintien d'un fonds européen rénové pour la pêche et l'aquaculture, dédié à l'adaptation du secteur aux objectifs de la nouvelle PCP, en termes de durabilité des pratiques, de sécurité des navires, d'efficacité énergétique et d'alimentation des consommateurs européens.

L'importance des enjeux et la nécessité que tout soit mis en œuvre pour que les objectifs de la nouvelle PCP soient atteints impose que la répartition entre États membres des crédits de cet instrument financier soit adaptée aux réalités de la pêche et de l'aquaculture (en termes de poids économique et territorial) et non assise sur les critères qui président à la répartition des fonds structurels. A cet égard, si le principe d'une distinction entre régions relevant de l'objectif de convergence et régions hors objectif de convergence reste pertinent en termes de taux de financement des opérations, il ne doit plus être un critère de répartition des crédits de l'UE dédiés à la pêche et l'aquaculture entre États membres.

Si la nécessité d'un **nouveau dimensionnement** des capacités est reconnue par l'ensemble des opérateurs de la filière et des parties prenantes publiques et associatives, l'appréciation de son ampleur ne peut pas être globale mais doit être conduite Etat membre par Etat membre et pêcherie par pêcherie. L'analyse doit porter aussi bien sur les efforts déjà consentis en la matière par chaque Etat membre que sur celui qui reste à fournir.

En outre, cette adaptation doit être accompagnée par des dispositifs spécifiques qui permettront d'en compenser les conséquences économiques et sociales (notamment, des dispositifs de formation, de diversification et de reconversion vers des activités halieutiques plus durables ou d'autres activités liées à l'économie maritime).

Par ailleurs, la conduite de ce nouveau dimensionnement ne doit pas occulter, du fait du vieillissement accéléré de la flotte française (près de 25 ans de moyenne d'âge), la nécessité de son renouvellement et de sa modernisation. Celle-ci concerne :

- la sécurité : des navires en termes de stabilité pour réduire les risques de sinistres graves, des équipages pour réduire leur exposition aux risques d'accident à bord ;
- les conditions de travail et de vie à bord pour les marins pêcheurs, dont l'amélioration contribuera à l'attractivité du métier ;
- l'efficacité énergétique (propulsion, optimisation énergétique, carène, équipements à bord ...) ;
- la sélectivité des engins, permettant d'accroître le ciblage des captures (préservation de la ressource et adéquation aux attentes du marché) ;
- la capacité de valorisation des captures à bord (amélioration des moyens de conservation et de manipulation des produits) ;
- la nécessité de prendre en compte les conséquences de la réduction significative des rejets, en termes de capacités de stockage, voire de valorisation à bord (cf. § C supra).

Ces axes de modernisation peuvent notamment conduire à construire des navires plus longs.

Dans ce cadre, la possibilité de soutenir la **construction de navires sous condition, en particulier d'encadrement des capacités de capture et d'optimisation énergétique (amélioration technologique, choix des motorisations...)**, doit être envisagée. Le but est de disposer d'une flotte de l'UE sûre, sobre et compétitive, à même de contribuer à l'approvisionnement du marché européen tout en garantissant une pêche durable.

En second lieu, les financements publics devraient être recentrés sur des **actions structurantes**, en cohérence avec les objectifs de la PCP, notamment : accroissement du niveau de connaissance halieutique, protection du milieu marin et de la biodiversité, mesures halio-environnementales (en se basant notamment sur l'expérience des « contrats bleus » mis en œuvre en France et validés par la Commission européenne), innovations technologiques et méthodologiques contribuant notamment à la durabilité de la pêche (sélectivité des engins de pêche), à la rentabilité des entreprises (efficacité énergétique à tous les stades de la filière) et à la fourniture aux consommateurs de produits sains et de qualité (labels...), participation au développement des régions côtières ... Ces actions prioritaires devraient être déterminées par une double approche, de filière (comprise dans sa globalité) et territoriale, afin d'en assurer la cohérence et d'obtenir les synergies nécessaires.

En conséquence, l'intervention de la dépense publique pour promouvoir une pêche et une aquaculture durables pourrait s'inscrire dans le cadre d'une **double conditionnalité** : respect

des règles de l'UE par les bénéficiaires d'aides, amélioration effective des pratiques en termes de durabilité.

Par ailleurs, le principe de subsidiarité devrait être maintenu voire renforcé, afin de responsabiliser chaque Etat membre et par suite la filière elle-même.

Pour ce faire, les stratégies et programmes à adopter gagneraient à être établies et mises en œuvre avec la plus grande participation possible des professionnels de la filière, celle-ci étant entendue comme l'ensemble des secteurs : production, première vente, transformation, « petite » et « grande » distribution. La recherche d'une responsabilisation accrue des acteurs économiques est un facteur essentiel de la réussite de la politique commune de la pêche.

S'agissant de l'**accès aux financements publics**, il ne semble pas aux autorités françaises que la dichotomie assez tranchée entre les flottes industrielles et les flottes artisanales, telle que présentée par la Commission, soit pertinente. Elle ne correspond pas à la réalité économique, notamment parce qu'elle omet de prendre en compte le segment intermédiaire des petites et moyennes entreprises dont les navires pêchent assez loin des côtes.

En ce qui concerne la souplesse nécessaire des modalités d'emploi des **fonds pour agir rapidement en cas de crise**, ce qui nécessite au préalable de définir la notion de crise et les réalités qu'elle peut recouvrir, il apparaît nécessaire de prévoir des mécanismes et dispositifs adaptés, tels que la reprogrammation rapide et facilitée des crédits, ainsi que des dérogations temporaires à certaines règles, afin de sauvegarder la viabilité des entreprises.

Au delà, il faut développer avec le soutien du Fonds européen des outils de couverture et de gestion des risques dont la filière a besoin, qu'il s'agisse de risques environnementaux (ex. : pollution par des métaux lourds), climatiques, sanitaires et zoosanitaires (ex. : contaminations bactériologiques ou phycotoxiques, mortalités ostréicoles).

Deux types de solutions pourraient être envisagés. D'une part, le développement d'outils de gestion des risques individuels de type produits assurantiels. Aujourd'hui, l'offre en produits assurantiels est en effet extrêmement réduite voire souvent inexistante. D'autre part, la mise en place de dispositifs collectifs de prévention et de gestion des risques au sein de la profession de type de fonds de mutualisation.

Enfin, l'ensemble des parties prenantes se sont montrées réticentes, voire opposées à l'idée que la profession puisse participer à la prise en charge des coûts de gestion la concernant, s'agissant notamment du droit d'accès à la ressource. Cette éventualité porte en elle le germe d'une privatisation de la ressource, dont la gestion doit rester collective et publique.

En conclusion, pour permettre le développement d'une filière européenne durable et responsable, le fonds européen devra répondre aux enjeux suivants :

- amélioration de la connaissance scientifique sur l'état des ressources halieutiques,
- amélioration de la situation socio-économique de l'ensemble de la filière pêche et aquaculture européenne ;
- expérimentation et promotion d'une part, de techniques de pêche préservant la ressource et assurant une meilleure protection de l'environnement et d'autre part,

de la mise en place de mesures halio-environnementales dans les différentes pêcheries, aux côtés des mesures aqua-environnementales (financement de mesures contractuelles individuelles par exemple;

- accompagnement du renouvellement de la flotte de l'UE afin de répondre aux enjeux de :
- diminution de la dépense énergétique
- accroissement de la sécurité des navires
- adaptation de la capacité de stockage à la valorisation des produits et à la gestion des rejets
- dans le respect de l'adéquation des capacités de pêche aux ressources disponibles pour chaque pêcherie.
- Accompagnement de la responsabilisation du secteur des pêches et de l'aquaculture dans la gestion et la couverture des risques