



Consultation publique sur la future réforme de la politique commune de la pêche

Contribution du Département de l'Hérault

Réponse au livre vert



Décembre 2009

Le livre vert rédigé en avril 2009 pour servir de base à la réforme de la politique commune de la pêche en Europe expose une vision de la pêche et de la situation de cette filière économique à l'horizon 2020 qui se veut être l'objectif poursuivi par la Commission Européenne pour ce secteur d'activité.

De cette vision découlent beaucoup d'orientations aujourd'hui soumises à l'avis de chaque citoyen européen.

Or, cette vision ne peut être entièrement partagée par le Département de l'Hérault, tant elle envisage une situation pouvant paraître utopique sur certains points et induit sur d'autres aspects des conséquences négatives pour le secteur de la pêche et en particulier pour les emplois qui y sont liés.

Eléments généraux

Depuis 1983, la pêche de l'Union européenne est gérée par la politique commune des pêches (PCP). Cette politique a souvent été réformée au cours de son histoire, la dernière révision remontant à 2002 (2006 pour la Méditerranée).

De manière récurrente, des problèmes liés à ce secteur d'activités sont traités, tels que :

- La gestion de la ressource,
- L'adaptation de la flotte par rapport au potentiel de la ressource,
- L'organisation de la profession,
- La maîtrise de la mise en marché et des circuits de commercialisation,
- Les problèmes de gouvernance
- Etc.....

Plusieurs contraintes handicapent fortement ce secteur d'activité :

- Investissements important faisant barrage à l'arrivée des jeunes et donc du rajeunissement des acteurs
- Coûts de fonctionnement élevés avec une tendance à l'augmentation parfois provoquée par la réglementation elle-même
- Ecosystèmes fragilisés par des problèmes environnementaux et par l'évolution des paramètres climatiques
- Le manque de maîtrise des prix de vente et des circuits commerciaux qui rend difficile la gestion économique et sociale des entreprises.

La PCP doit bien sur être une politique de protection de la biodiversité mais elle doit être aussi une politique économique prenant en compte toutes les composantes de la filière en veillant à une répartition équitable des profits entre l'amont et l'aval. Elle doit être aussi une politique sociale en conservant et pourquoi pas en développant l'emploi en mer et à terre. Il est donc important de maintenir les savoir-faire, assurer le renouvellement des générations en valorisant les métiers de la mer, en mettant en place des formations adaptées. Il faut prendre aussi en compte la dimension territoriale de la PCP. La pêche génère bien sur des emplois directs mais aussi indirects comme le tourisme et peut être considérée à ce titre comme une activité structurante d'un territoire.

Depuis décembre 2007, le Département a adopté une stratégie en faveur du développement de la filière pêche héraultaise. En effet, le département concentre près de 70% des navires de pêche du Languedoc Roussillon et plus de 65% des effectifs régionaux de marins-pêcheurs en Languedoc Roussillon. La région représente par ailleurs près de 80% de la pêche méditerranéenne française. Elaborée en concertation avec les professionnels et scientifiques, cette stratégie s'appuie sur un diagnostic partagé et des enjeux identifiés comme étant ceux qui concernent nos entreprises et notre filière.

Deux grands thèmes se dégagent prioritairement. Traités en parallèle, ils permettront d'apporter des réponses aux enjeux particuliers de chaque segment de la filière :

- la protection de la ressource
- apporter de la valeur ajoutée à la production

Ainsi, à titre d'information, 797 264 € ont été affectés à la filière depuis 2006 alors que dans le même temps, 9,75 M€ ont été investis sur les ports de pêche départementaux.

Par ailleurs, l'Hérault concentre près de 90% de la production d'huîtres et de moules de la Méditerranée française avec le bassin de Thau comme site d'importance majeure. Près de 600 entreprises sont installées dans le département et subissent malheureusement depuis plusieurs années des contraintes de nature à compromettre leur avenir (mortalités de coquillages, malaïgues, difficultés dans la valorisation des produits...). Le Département soutient fortement cette filière au même titre que la pêche.

Gouvernance

Le constat de la nécessité de revoir le processus décisionnel de la PCP est partagé. Une clarification est aujourd'hui souhaitable et souhaitée.

En effet, la gouvernance des pêches a eu le défaut par le passé de ne pas suffisamment associer les professionnels, principaux concernés par les décisions prises au niveau européen. Cela doit changer afin de garantir la bonne prise en compte des intérêts locaux, régionaux ou interrégionaux.

La « régionalisation » de la gouvernance des activités de pêche apparaît nécessaire. Pour le Département de l'Hérault, le niveau pertinent de gestion est le bassin maritime voire le niveau régional en fonction des particularités des sites (territoire d'exploitation commun) comme par exemple la dimension du plateau continental.

L'Union Européenne doit élaborer les règles générales de fonctionnement tels que les TAC et quotas, l'organisation communes des marchés et doit assurer le financement de cette politique en conservant son fonds structurel (FEP). L'Etat membre en assure l'application notamment réglementaire en l'adaptant aux spécificités de son territoire. Il revient en effet à l'Etat membre d'assurer le contrôle des réglementations et des objectifs définis sans que les pêcheurs n'aient à supporter une partie de la charge financière inhérente à ces fonctions régaliennes.

Dans ce contexte, les Comités Consultatifs Régionaux (CCR) ont un rôle essentiel à jouer, pouvant à terme aller jusqu'à être un organe de prise de décision décentralisé dans différents domaines tels que certaines mesures techniques ou particulières à la zone concernée, le tout dans le respect d'objectifs généraux définis par la commission européenne. Pour ce faire, ils pourraient eux-même être subdivisés au niveau de leur réflexion par bassin maritime ou territoire d'exploitation commun. Mais pour accompagner cette évolution, le renforcement de la présence et de la représentation des professionnels apparaît nécessaire. De plus, le FEP faisant intervenir les états ou collectivités territoriales en tant que contreparties nationales dans le financement des investissements du secteur, il paraît là aussi nécessaire d'impliquer plus officiellement les pouvoirs publics dans les CCR et notamment les échelons territoriaux, ce qui permettrait de coordonner les différentes stratégies territoriales d'aménagement et de développement.

Les CCR, compétents dans la zone de 12 à 200 milles marins ont également toute la légitimité d'intervenir en tant que décisionnaire dans la mise en place de mesures de gestion des activités et de la ressource. Leur niveau transnational leur permettrait d'avoir un rôle renforcé tout en considérant en en prenant en compte les implications sociales locales dans chaque décision.

Les organisations de producteurs doivent aussi voir leur rôle augmenter mais elles doivent se concentrer sur la problématique de mise sur le marché. Pour cela, les rôles, les objectifs et les moyens financiers pour les atteindre doivent être bien définis entre les organisateurs de producteur et les organisations professionnelles. Il serait contre-productif que les organisations de producteurs s'occupent de la gestion de la ressource ou de la réglementation sociale ou que l'une ou l'autre des organisations disparaisse au profit de l'autre.

Ceci étant dit, toute gestion nécessite un pas de temps suffisant pour en apprécier les effets. Cela vaut aussi en matière de réglementation. Aussi, le Département de l'Hérault soutient les

professionnels du Languedoc Roussillon dans leur revendication de stabilité sur une période de cinq ans durant laquelle les orientations seraient mises en œuvre et évaluées.

En conclusion, le Département de l'Hérault pense que les CCR doivent devenir un élément majeur de la gouvernance mais en portant le niveau de réflexion et/ou de décision à l'échelle du bassin maritime ou du territoire d'exploitation commun. Pour garder cette notion de territoire, une consultation plus forte des collectivités locales et un renforcement des compétences des organisations de producteurs et des organisations professionnelles (chacune conservant leur domaine de compétence respectif) doit être adoptée.

Ressource

La question de la ressource halieutique est peut être le principal enjeu de ces prochaines décennies. En effet, comment pourrait-il y avoir encore des pêcheurs sans ressource à exploiter? La gestion de ce bien commun est primordiale. En Méditerranée, les professionnels de la pêche ont depuis des siècles porté attention à cet aspect de leur activité, garantissant ainsi leur pérennité tout en satisfaisant la demande des consommateurs. Cette spécificité a conduit au fait que ces pêcheries ne soient pas encore concernées par le système des quotas hormis pour le thon rouge.

Le Département de l'Hérault est contre toute approche réductrice qui consiste à définir la pêche comme une action de prédation dénuée de toute gestion ou notion de durabilité. De même que, considérer la pêche artisanale comme seule activité durable ne permettra pas de répondre aux besoins actuels de restructuration ni de résoudre la crise de recrutement sur certaines espèces.

Afin de répondre efficacement à cette problématique, l'activité de pêche doit être appréhendée de manière globale, intégrée en prenant en compte tous les usages de l'espace maritime (plaisance, tourisme, transport, production d'énergie, pollutions accidentelles etc...). Cela évitera de diaboliser une profession et de mieux cerner, mieux mesurer la pression exercée sur le milieu aquatique et sur la biodiversité et ainsi d'apporter des solutions à la gestion de la ressource adaptées et partagées par tous. Un parallèle est possible avec la filière conchylicole qui « subie » la dégradation des milieux d'élevage sans en être la principale responsable. Il est évident que les pêcheurs ne sont pas les seuls responsables de l'état des stocks halieutiques.

Mais dans ce domaine, la question de l'évaluation de la ressource est un enjeu en soit. L'évaluation scientifique basée sur des modèles statistiques et mathématiques a récemment montré certaines limites quand les observations sur le terrain effectuées par les professionnels tendent à démontrer des situations contraires. De par leur présence régulière sur l'eau et au travers de leurs captures, les pêcheurs professionnels sont les premiers observateurs de l'évolution du milieu et du niveau d'abondance de la ressource halieutique. Aussi, il apparaît essentiel voire indispensable que la relation entre scientifiques et professionnels soit renforcée dans le domaine de l'évaluation des stocks halieutiques qui devrait être conjointe. Plus largement, le partage des connaissances sur la ressource et le milieu doit être permanent. Il faut favoriser le dialogue entre ces deux communautés en faisant participer les pêcheurs à la collecte des données, à la définition des axes et des thèmes de recherche ainsi qu'à l'analyse des résultats. Cela favorisera d'autant l'acceptation de mesures pouvant être prises en réponse à un constat partagé.

Le Département de l'Hérault est contre la gestion de la ressource par la disparition d'unités de pêche. Cette solution « facile » oublie souvent les impacts sociaux majeurs qui en découlent. Les effectifs de marins pêcheurs décroissent régulièrement avec un effet négatif sur l'économie locale tant ces publics sont difficilement reconvertibles dans d'autres activités. De plus, l'attractivité du métier s'en trouve fortement réduite alors qu'un enjeu de renouvellement des actifs se profile à l'horizon ! Enfin, les sorties de flotte n'intègrent pas le coût pour la société civile d'un arrêt d'activité de ces entreprises. La charge dans le temps de ces populations est reportée sur les collectivités publiques qui ont pour compétence l'accompagnement social.

C'est pourquoi, le Département de l'Hérault souhaite promouvoir une approche alternative. Au-delà des bonnes pratiques de base, d'autres pratiques doivent être favorisées :

- Utilisation d'engins plus sélectifs

- Arrêts biologiques
- Fermeture de zones
- Plans de gestion
- Aires marines protégées
- Limitation de l'effort de pêche soit en terme de jours ou d'heures travaillées par semaine ou par mois

Ces mesures ne doivent pas conduire à un déséquilibre de la filière et doivent au contraire permettre de maintenir l'activité globale des entreprises sans qu'elles ne subissent de trop fortes variations de chiffre d'affaires.

Par ailleurs, le Département de l'Hérault tient à soutenir le fait que la problématique de la ressource halieutique puisse faire l'objet d'une politique volontariste ayant pour objectif l'accroissement de biomasse disponible pour une exploitation raisonnée en faisant intervenir des solutions innovantes. Ainsi, le Département de l'Hérault a soutenu par le passé l'immersion de récifs artificiels. Les récifs peuvent induire chez les animaux des réponses d'attraction, de protection et de production, avec une augmentation de la biomasse, du nombre d'espèces et de la reproduction de certaines espèces. En ce sens, les récifs constituent des habitats artificiels pour la faune et la flore sous-marine. Mais une rupture dans l'approche et les fonctions de ces récifs doit être opérée afin d'en augmenter l'efficacité. C'est pourquoi le Département s'est associé à l'entreprise EGIS EAU pour développer une nouvelle génération d'habitats artificiels dans le cadre d'un programme de recherche et développement. Ce programme a abouti à l'immersion de deux prototypes fabriqués avec un béton coquillier breveté et constituant une première européenne (béton incorporant dans sa formulation des coquilles d'huîtres). Ces habitats nouvelle génération sont conçus et fabriqués en fonction des besoins, des cycles de vie et de la biologie des espèces recherchées. L'objectif est désormais d'obtenir une réelle production en ciblant des espèces ayant une valeur commerciale. Par ailleurs, le Département de l'Hérault soutient un projet de captage de larves de poissons afin d'envisager un repeuplement sur des habitats artificiels et ainsi augmenter ou maintenir la biodiversité. Cette technique offre par ailleurs la possibilité de connaître la ressource de demain en effectuant un suivi du recrutement à la côte et en analysant les fluctuations pluriannuelles. Ainsi, les professionnels pourraient disposer d'un outil prédictif de l'état de la ressource et adapter leur pêche.

Enfin, le Département relève également le fait qu'en Méditerranée, et dans l'Hérault, de nombreuses sorties de flotte sont dues à des problèmes de rentabilité des entreprises et non pas à des questions d'accès à la ressource halieutique. C'est pourquoi, dans la perspective d'assurer une capacité de pêche propre à fournir aux consommateurs des produits pêchés dans de bonnes conditions et dans le respect des normes en vigueur, et compte tenu du fait que la Méditerranée n'est pas soumise à quotas, le Département de l'Hérault demande à ce que les navires sortant de flotte pour les raisons ci-dessus puissent être remplacés par des unités modernes qui auront intégré notamment le volet énergétique pour s'avérer plus rentables.

Ainsi, le Département estime qu'il ne faut pas poursuivre coûte que coûte la réduction de la capacité de pêche. Celle-ci doit être appréciée à l'échelle des CCR par exemple et ne doit en tout cas pas être légiférée. Même si la Méditerranée française n'est pas dans le cadre de gestion des quotas... le Département de l'Hérault serait contre la mise en œuvre de droits de pêche transférables si à l'avenir l'état de la ressource l'exigeait. Des solutions alternatives sont possibles et la PCP doit les intégrer afin de proposer des perspectives positives et ainsi espérer correspondre à la vision 2020 proposée par le livre vert. Les aspects environnementaux doivent également être fortement pris en compte et traités tant ils sont source de contraintes pour les activités de pêche et de conchyliculture.

Marchés

La demande en produits de la mer ne cesse d'augmenter dans le monde. L'Europe ne déroge pas à cet état de fait et importe aujourd'hui plus de 60% de ses besoins de consommation. Une forte augmentation a été constatée ces dernières décennies. Mais on peut se poser la question : à quoi peut bien servir de protéger la ressource en Europe si les Européens achètent et consomment du poisson d'autres pays où la sauvegarde de la ressource et de la biodiversité n'est que vue de l'esprit ?

Il doit donc y avoir une politique européenne qui ambitionne certes la gestion durable de sa ressource mais recherche aussi une meilleure gestion de l'ouverture de son marché aux produits mondiaux. Dans le même esprit, un contrôle sur le bon niveau de qualité des produits importés doit être réalisé aux frontières de l'UE. Le « dumping » social, économique et environnemental ne doit pas être ignoré et doit au contraire faire l'objet de mesure de correction de la part de l'Union Européenne.

70% des produits de la mer consommés en France sont commercialisés par la grande distribution. Le mareyage est en grande difficulté. Les organisations de producteurs (OP) se battent pour réguler le marché sans avoir toutes les armes réglementaires nécessaires et quelque fois empiètent par nécessité sur les compétences soit du mareyage soit sur celles des organisations professionnelles. La partie aval de la filière est en pleine désorganisation. Dans ce contexte, il nous semble nécessaire, voire primordial, d'avoir une réflexion sur toute cette partie de la filière y compris la mise en marché.

Pour le conseil général de l'Hérault, la conservation des criées est un gage de transparence des marchés et de sécurité des processus financiers pour le poste achat-vente. Certes, ce réseau doit être optimisé pour renforcer le poids du secteur productif. Cela passe par la rationalisation des points de vente ce qui ne veut bien sur pas dire leur disparition (ou celle des ports) mais plutôt leur meilleure complémentarité. En particulier, il est possible de mettre les points de vente en correspondance grâce à la dématérialisation des opérations ou de leur spécialisation en rapport avec leur environnement productif et économique.

La PCP apparaît être un outil pouvant et devant favoriser la structuration de la filière pêche de l'amont vers l'aval dans une perspective d'interprofession dans le but premier de satisfaire la demande des consommateurs dans de bonnes conditions. La mise en œuvre de signes de qualité ou de labels peut également constituer une réponse aux attentes des consommateurs dont une meilleure information doit être assurée.

Place des pêcheurs et de leurs organisations professionnelles en Méditerranée

Les pêcheries méditerranéennes, de par leur histoire, leurs pratiques, leur polyvalence et leur potentiel d'adaptation aux cycles naturels apparaissent comme devant relever de la catégorie « pêche artisanale » au moment où l'Union Européenne cherche à distinguer la pêche industrielle de la pêche artisanale.

La pêche artisanale, rattachée à un territoire, un bassin maritime, s'intègre au mieux dans les dimensions environnementales, culturelles, sociales et économiques. Les communautés côtières constituent des pôles structurants du territoire et représentent un nombre important d'emplois directs et indirects.

Sentinelle de l'environnement, le pêcheur a ces dernières années été la cible de l'opinion publique allant jusqu'à caractériser les professionnels de « pilleurs des mers ». Il convient de relever l'hypocrisie de la situation lorsque le consommateur est finalement le commanditaire des entreprises de pêche qui exploitent les mers pour fournir les produits dont le marché a besoin. Certes, des progrès peuvent être faits sur le plan de la sélectivité des engins de pêche, sur la gestion des rejets... mais les pouvoirs publics doivent aujourd'hui s'employer à restaurer l'image du pêcheur et dans une moindre mesure du conchyliculteur dont le principal souci est la sécurisation des conditions de son activité..

La responsabilité du pêcheur est en premier lieu d'exercer son activité dans les conditions normatives et réglementaires existantes. Il ne semble pas être logique que lui revienne la charge de démontrer seul le caractère vertueux de son activité. Les contrôles doivent être réalisés par l'Etat membre qui doit pour cela se doter des moyens nécessaires. La lien entre l'accès aux fonds européens et les bonnes pratiques des professionnels ne saurait être apprécié et décidé qu'en fonction de cette relation entre le pêcheur, ses organisations professionnelles et l'Etat membre. Ce dernier doit véritablement être le garde-fous, garant de l'atteinte des objectifs de la PCP tout en prenant en compte les éventuelles dispositions « régionales » issues des CCR.

La place du pêcheur ou du conchyliculteur doit aussi être dans une interprofession apte à répartir les profits équitablement et à conduire des démarches collectives visant à mieux valoriser les productions ou encore intervenir sur les marchés.

Pour être entendu et reconnu, le pêcheur ou le conchyliculteur doit également pouvoir s'appuyer sur les organisations professionnelles de son secteur d'activité. Ces dernières doivent être des interlocuteurs obligés de toutes les discussions ou les décisions pouvant être prises les concernant ou concernant les intérêts de leurs adhérents.

Outil financier et priorités

Pour le Département de l'Hérault, on ne peut concevoir une politique publique privilégiant une véritable gouvernance sans un outil financier d'intervention adapté à son ambition. Il est important de rappeler à ce stade que le budget alloué à la PCP représente moins de 1% du budget européen. Cela donne peut être l'explication sur le niveau de motivation de la Commission européenne à soutenir l'activité de cette filière autrement que par la destruction de bateaux.

La création de l'axe 4 du FEP qui vise le développement durable d'un territoire est reconnue sur le terrain comme une réussite d'une politique maritime intégrée. Il serait judicieux d'étendre cette philosophie et son mode de fonctionnement au territoire défini par les CCR ou même par leur subdivision. Cela permettrait d'adapter son action à des besoins bien définis par façade maritime tel que la prise en compte de l'âge de la flotte en vue de son renouvellement, de sa puissance et de sa jauge avec la prise en compte de la sécurité des équipages en terme de calcul de la capacité de pêche locale etc.... Cela permettrait aussi de bien cibler les besoins en terme de structuration des marchés qui ne présente pas les mêmes problématiques en fonction des bassins d'exploitation et de leurs propres circuits de vente. En résumé d'appliquer à la politique commune de la pêche une véritable politique intégrée, une véritable politique écosystémique en considérant le bassin maritime ou le territoire d'exploitation commun comme un véritable écosystème avec ses différentes activités économiques et leurs propres besoins logistiques (et autres), les différentes populations et leurs propres impératifs etc Cette approche permettrait aussi de faire travailler ensemble et pour les mêmes objectifs des activités et compétences aussi disparates a priori que les scientifiques et les pêcheurs, conchyliculteurs ou mareyeurs.

D'une manière plus générale, le FEP doit être renforcé et soutenir la recherche dans tous les domaines :

- Création du bateau du futur plus économe en carburant mais plus efficace en conservation et traçabilité du produit,
- Innovation sur les outils de pêche plus respectueux de la ressource, et mise en application,
- Innovation sur tous les stades de la reproduction halieutique tels que les habitats marins, la capture de larves en vue d'optimiser le recrutement et de prévoir les biomasses à venir
- Etc....

Il doit également participer activement au renouvellement de la flotte européenne dont 59,9% a plus de 20 ans via des incitations financières orientées sur des unités nouvelles (bateau du futur).

Le développement des équipements à terre et des infrastructures portuaires pour permettre une meilleure transparence des marchés et une meilleure traçabilité du produit apparaît comme une autre priorité. Le FEP doit aussi participer aux investissements liés à une meilleure sécurité des utilisateurs et des personnels portuaires.

Il doit conserver les savoir-faire, les compétences et le renouvellement des générations en mettant en place des formations adaptées.

Il doit contribuer aussi au développement de toute la filière aval de la production en créant des dynamiques de développement tels que les centres de compétitivité et en favorisant les liens avec la production à travers des interprofessions.

Des bonnes pratiques professionnelles existent en Europe. Mais leur transposition à d'autres pêcheries ou à d'autres pays par exemple n'est pas forcément aisée tant pour des questions

culturelles que techniques ou réglementaires. L'instrument financier de la PCP pourrait favoriser les échanges entre communautés de pêcheurs afin d'assurer une diffusion plus importante des pratiques vertueuses.

Enfin, la gestion des pêches passe également par des organisations représentatives des professionnels structurées et en bonne santé, aptes à assurer le lien entre les individus, les entreprises et la sphère publique (collectivités, Etat, Union Européenne). C'est pourquoi le Département de l'Hérault propose qu'une partie du budget européen puisse être affectée au fonctionnement des organisations professionnelles via une dotation afin que celles-ci puissent remplir leur rôle de manière satisfaisante.

Conclusion

Le conseil général de l'Hérault a toujours appuyé et participé aux actions visant à maintenir une activité forte de production halieutique et plus généralement aquatique. Nous pensons que l'Europe doit être ambitieuse dans ce domaine. La PCP doit en être sa démonstration. Toutefois, il ne faut pas que cela se fasse aux dépens de nos professionnels. L'Europe doit éviter une trop grande dépendance aux produits importés. Elle doit générer une politique de la pêche durable qui respecte aussi bien l'économie que l'environnement sans oublier le social. Elle doit préserver et perpétuer ces emplois qualifiés. Pour cela, il ne faut pas que l'Europe ait peur de déléguer certaines de ses compétences. Pour ce faire, elle doit appliquer une politique décentralisée, une gestion participative au niveau des bassins maritimes.