



Une politique européenne de la pêche et de l'aquaculture ambitieuse

Un avenir pour les pêcheurs, une gestion raisonnée de la ressource

Position commune des Régions Aquitaine, Basse-Normandie, Bretagne, Pays de la Loire et Poitou-Charentes

Résumé

Il y a nécessité de **maintenir une PCPA** (Politique commune de la pêche et de l'aquaculture) avec des **moyens financiers renforcés** (OCM et FEP) permettant en premier lieu une **meilleure structuration de la filière** (renforcement des Organisations de Producteurs) et la **protection des marchés intérieurs**.

La **gouvernance doit rester à multi-niveaux** mais avec le **renforcement des CCR**, au sein desquels les Régions participeraient activement, pour permettre une gestion **écosystémique** de la ressource, **par pêche**, à l'échelon le plus pertinent du Bassin Maritime.

La pêche et l'aquaculture ne peuvent être raisonnées que dans le cadre de la **Politique Maritime Intégrée**, car elles interagissent avec l'environnement économique, social et environnemental.

Ces secteurs doivent pouvoir se **moderniser** (formation des **jeunes**, développement des **bateaux du futur**) en pleine cohérence avec une **gestion durable de la ressource**.

Principaux points développés dans la Position Commune

1. Gouvernance

- a. Maintien d'une PCPA avec des moyens financiers renforcés (OCM et FEP)
- b. Renforcement du rôle des CCR, d'un rôle consultatif vers un rôle plus décisionnaire dans la gestion de la ressource en particulier, avec une participation active des Régions. Vers une gouvernance renforcée à l'échelle du Bassin Maritime. Maintien de la définition du cadre d'intervention par les Institutions européennes (Conseil de l'UE).
- c. Maintien et renforcement du FEP. Un soutien public est indispensable. Soutien financier pour moderniser la flotte, les équipements, favoriser transparence et structuration du marché et développer les activités de recherche.
Renforcement des OP, dont le rôle premier reste la 1^{ère} mise en marché.

2. Ressources

- a. La ressource halieutique est un bien public qui doit rester sous contrôle public
- b. Amélioration des connaissances et renforcement dialogue scientifiques/pêcheurs : coexpertise
- c. Concernant l'allocation des droits de pêche
 - Développer une répartition de quotas par pêcherie gérés au niveau des Bassins maritimes – Importance d'un approche écosystémique.
 - Si maintien du système des TAC et Quotas
 - i. maintien de la stabilité relative
 - ii. définition juridique claire des QIT par les Institutions
 - iii. Refus de la marchandisation de quotas
 - iv. Proposition d'un modèle mixte entre le système des quotas et le fonctionnement des pêcheries sous licence (zones 12 milles)
 - v. Révision du critère de jauge
- d. Mise en place de mesures halio-environnementales (MHE).
- e. Mettre la pêche au cœur de la Politique Maritime intégrée. Adoption d'une approche intégrée, par l'articulation de la PCPA avec les politiques environnementales, un contrôle harmonisé et transparent, et la gestion de l'espace maritime à répartir entre différents usages (transports, énergie, tourisme,...)

3. Marchés

- a. La PCPA doit protéger le marché intérieur européen (des importations à bas prix, de basse qualité ou ne respectant pas les critères de gestion durable)
- b. OCM : Les outils de régulation des marchés doivent être maintenus et le support financier renforcé.
- c. Soutien à la structuration des filières comme objectif premier de l'OCM, en particulier au niveau des OP pour la 1^{ère} mise en marché et le développement de démarches qualité encadrées au niveau européen. Permettre une meilleure captation de la valeur ajoutée par la production

4. Aquaculture

Permettre son développement en prenant en compte les spécificités de chaque type de production et en adoptant une approche intégrée (occupation de l'espace, environnement, ...)

Introduction

Depuis 1983, les ressources halieutiques de l'Union Européenne sont gérées dans le cadre de la politique commune des pêches, la PCP. Cette politique constitue encore aujourd'hui avec la politique agricole commune l'une des politiques les plus communautarisées. Elle a souvent été réformée au cours de son histoire, la dernière révision remontant à 2002. Son règlement principal qui concerne la gestion de la ressource et de la flotte arrivera à échéance en 2012. C'est donc une nouvelle réforme qui s'annonce pour la pêche et l'aquaculture européennes.

Cette réforme, dont les premiers éléments sont discutés dans le cadre d'un livre vert, sera l'occasion de traiter des problèmes qui se posent de manière récurrente à ces secteurs d'activité depuis une vingtaine d'années : gestion d'une ressource vivante non illimitée, adaptation de la flotte aux possibilités de capture, organisation des professionnels, maîtrise de la mise en marché des produits, problèmes de gouvernance...

La pêche consiste à prélever une ressource naturelle sans maîtrise du renouvellement de cette ressource. L'aquaculture est une activité dont la ressource est issue d'un processus d'élevage maîtrisé. Ces deux secteurs halieutiques ne rencontrent donc pas les mêmes contraintes liées à la ressource. Nous les traiterons donc séparément.

Aujourd'hui, le secteur de la pêche souffre de plusieurs handicaps majeurs : il requiert des investissements particulièrement élevés ce qui en rend l'accès difficile ; ses coûts de fonctionnement sont également très élevés et ont même tendance à augmenter ; il exploite une ressource fragilisée par les problèmes d'environnement et le changement climatique, et dont la gestion doit être raisonnée pour préserver les stocks ; et enfin il maîtrise très peu la façon dont ses produits sont vendus. Pour répondre aux problèmes de la pêche, il faudra donc nécessairement traiter tous ces points de façon simultanée.

Par ailleurs, alors que la pêche offre des produits indispensables à l'équilibre alimentaire des populations, ce secteur souffre d'un déficit d'image. Il peut en effet être perçu de manière négative par une opinion publique qui le considère parfois comme irresponsable. Pourtant le pêcheur ne tire ses moyens de subsistance que de l'exploitation du milieu marin : il est donc le premier à être affecté par les bouleversements structurels et les incertitudes que connaît son activité. Il sera aussi le premier bénéficiaire d'une activité de pêche plus durable.

Afin de répondre de manière efficace à l'ensemble de ces défis, l'activité halieutique ne peut être considérée que dans un contexte plus large, celui d'une politique maritime intégrée capable de concilier les intérêts de tous les usages de l'espace maritime : pêche et aquaculture bien sûr, mais aussi transport, défense, tourisme, plaisance, ou encore production d'énergie. Les problèmes qui se posent actuellement à la pêche sont d'ailleurs peut-être précurseurs de ceux qui risquent de se poser bientôt de manière globale à l'ensemble d'une humanité en croissance et exploitant les ressources limitées d'un monde fini. A ce titre, l'avenir de la pêche concerne l'ensemble de la société.

L'analyse des principes et objectifs est essentielle pour l'avenir de la PCP. Ce cadre politique est indispensable pour aborder les questions plus techniques et les problèmes transversaux de gouvernance, de modes d'intervention de la PCP, et la question centrale de la gestion de la ressource. La proposition d'une PCP ambitieuse passe également par l'amélioration de la mise en marché des produits de la mer et le renforcement de l'aquaculture et de son développement en Europe.

1. Principes et objectifs de la PCP

Une politique commune

Tout d'abord, il convient de rappeler les origines de la PCP. Elles sont liées au constat que les frontières politiques et administratives n'ont aucune influence sur la répartition des ressources halieutiques, extrêmement mobiles par nature. Ce constat est évidemment toujours valable aujourd'hui. L'exploitation de ces ressources partagées entre les Etats membres et les autres pays accédant aux mêmes zones de pêche ne peut donc être encadrée de manière rationnelle, efficace et durable qu'au niveau de l'Union européenne. La PCP doit donc rester une politique commune.

Une politique publique

La PCP est une politique de régulation au service de la gestion d'une ressource naturelle commune. Elle n'est peut-être pas parfaite sous sa forme actuelle, mais elle ne peut pas être considérée comme un échec pour autant, puisque la situation serait probablement bien pire si la PCP n'existait pas. L'Europe a en effet construit une politique de la pêche des plus élaborées au monde qui a bénéficié à la pêche européenne dans son ensemble, et aux régions du littoral atlantique français en particulier. Le principe de régulation publique dans un souci d'intérêt général doit rester au cœur de la PCP.

Une politique alimentaire

Il est également utile de rappeler que la PCP et la PAC disposent d'une base juridique commune dans le traité, les objectifs fondateurs de ces deux politiques étant identiques¹. Cette base commune nous permet de rappeler que la PCP est, à l'image de la PAC, une politique alimentaire avant tout. Elle vise entre autres à garantir la sécurité des approvisionnements, la stabilité des marchés et des prix raisonnables aux consommateurs. En tant que telle, la PCP devrait donc être considérée comme une politique stratégique pour l'UE, ayant pour but de contribuer à la sécurité alimentaire de ses citoyens, tout en assumant ses responsabilités vis-à-vis des équilibres alimentaires mondiaux.

Une politique durable

Pêcher c'est prélever une ressource naturelle. Si cette activité de prélèvement ne tient pas compte des conditions de renouvellement de cette ressource, elle est condamnée à plus ou moins long terme. La pêche sera durable ou ne sera pas, et ce principe doit devenir un élément central de la PCP. Toutefois, il est évident que les pêcheurs ne sont pas seuls responsables des variations de biomasse des stocks halieutiques. La qualité des eaux, les pollutions accidentelles, les équilibres proies/prédateurs, ou encore les changements climatiques provoquent aussi des variations significatives de l'écosystème marin qui doivent être prises en compte. Une approche écosystémique, intégrant les aspects humains et sociaux, est donc essentielle.

Une politique économique

Bien entendu, la pêche est une activité économique ayant pour but de faire vivre dignement ceux qui la pratiquent. Pour avoir une pêche durable il faut une pêche rentable. Cet objectif ne pourra être atteint que par la prise en compte intégrée d'une filière, en veillant à une répartition équitable de la valeur ajoutée entre les différents maillons de la filière, et non pas en traitant séparément le secteur de la capture et l'aval de la filière. De plus, la pêche a besoin d'une organisation commune de marché efficace, capable d'atténuer les plus fortes variations de prix et d'assurer de justes conditions de compétition dans un marché particulièrement mondialisé.

¹ Articles 38 et 39 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Cette base juridique ne sera pas modifiée en cas de ratification de traité de Lisbonne.

Une politique de qualité

Dans un contexte de forte concurrence internationale et d'ouverture des marchés, les produits de la mer européens ne pourront se distinguer des autres que par leur qualité, à la fois du point de vue sanitaire, gustatif, mais aussi immatériel (bio, écolabel). La PCP doit encourager les initiatives allant dans ce sens afin de permettre une valorisation optimale de ces produits au bénéfice de tous, producteurs comme consommateurs. Elle doit en même temps préserver le marché européen de l'introduction de produits importés à bas prix, de moindre qualité ou encore pêchés et commercialisés sans critères de durabilité.

Une politique sociale

La pêche fournit des emplois en mer et à terre dans des zones où il existe peu d'alternatives. La PCP ne peut négliger cette question et devrait chercher à maximiser l'emploi, en fonction des ressources halieutiques disponibles. Elle doit également veiller à offrir des conditions de travail décentes et sûres, alors que la pêche demeure l'activité professionnelle la plus dangereuse au Monde². La prise en compte des facteurs humains et sociaux de la pêche et de l'aquaculture doit être au cœur de l'approche de la nouvelle PCP.

Une politique territoriale

La pêche est une activité économique très structurante pour les territoires. Elle induit à la fois des activités directes en amont (construction navale, avitaillement) ou en aval (mareyage, transformation, commercialisation), mais aussi indirectes comme le tourisme par exemple. C'est pourquoi la PCP doit tenir compte du principe de cohésion territoriale en intégrant les aires marines protégées et en mettant en place une véritable gestion intégrée des zones côtières (GIZC).

Une politique d'avenir

Le secteur de la pêche traverse une période difficile, mais il ne va pas disparaître pour autant. Les ressources halieutiques des eaux européennes vont continuer à fournir des emplois non délocalisables. Mais pour exploiter au mieux ces ressources il est indispensable d'assurer une continuité de l'activité, même en période de crise. Maintenir les savoir-faire, assurer le renouvellement des générations, valoriser les métiers de la mer, mettre en place des formations adaptées, assurer une politique de développement local, voilà des défis auquel la PCP devra répondre pour être une véritable politique d'avenir.

Une bonne gouvernance au service de la PCP

La gouvernance de la pêche en Europe souffre d'un paradoxe : les décisions sont prises essentiellement par les Etats membres alors que le niveau pertinent de gestion est plutôt le bassin maritime. Le mode de prise de décision ne pourra prendre correctement en compte l'intérêt général que si la PCP met en œuvre une véritable gouvernance multi-niveaux, en y associant les régions. La meilleure prise en compte des avis des scientifiques et des professionnels de la pêche est également essentielle, par le développement d'une véritable coexpertise.

Une politique culturelle

La pêche a toujours eu sur les territoires sur lesquels elle est pratiquée, une influence culturelle bien supérieure à ce que son importance économique seule pourrait laisser soupçonner. La pêche et la mer sont des éléments identitaires pour bon nombre de citoyens européens. Il s'agit d'un véritable patrimoine immatériel qui constitue une richesse pour l'Europe, continent maritime par excellence. Ce patrimoine doit être reconnu et valorisé par la PCP.

² Selon les chiffres de l'OIT (Organisation Internationale du Travail)

Une politique au service des citoyens

Enfin, il est évident que les citoyens européens ont une image déformée de la pêche et de sa régulation par la PCP. Cette politique est au mieux mal comprise, au pire totalement ignorée. Ce déficit d'image doit être traité avec le plus grand sérieux. La PCP doit prévoir des budgets de communication suffisants pour expliquer son rôle et ses objectifs, ainsi que ses programmes d'action.

2. Gouvernance et modes d'intervention : rénover la structure de la PCP

Résoudre les problèmes de gouvernance

Une des principales critiques formulée à l'encontre de la PCP actuelle est l'excès de microgestion. C'est bien le signe que cette politique ne respecte pas assez le principe de subsidiarité. La mise en place d'une véritable gouvernance multi-niveaux est un enjeu crucial pour l'avenir de la PCP :

- L'Union européenne doit continuer à définir le cadre d'intervention par la mise en place des règles générales : TAC et quotas, OCM, FEP, etc.
- L'état membre en assure la bonne application, de manière adaptée aux spécificités de son territoire, ainsi que le contrôle du respect de ces règles.
- Les Conseils consultatifs régionaux (CCR)³ doivent prendre une importance accrue dans ce système. Ce rôle nouveau doit s'accompagner d'une évolution de la nature des CCR, au sein desquels les Régions doivent être davantage impliquées. Les plans de gestion de la ressource devraient en particulier être gérés à cette échelle pour une plus grande efficacité. Compétents dans la zone des 12 aux 200 milles, les CCR pourraient par exemple prendre en charge la gestion d'outils similaires à ceux utilisés par les Comités Régionaux des pêches en France dans la zone des 12 milles. Les CCR représenteraient ainsi une autorité publique transnationale dont le rôle irait au-delà de leur simple rôle de consultation actuel pour s'étendre à un véritable rôle décisionnaire, en particulier pour ce qui concerne la gestion de la ressource. Des moyens financiers adéquats et pérennes doivent être mis à leur disposition pour qu'ils puissent avoir un fonctionnement adapté à leur rôle renforcé.
- Les Régions doivent être impliquées aux différents niveaux de la gouvernance. Le niveau régional (équivalent NUTS II) est l'échelon le plus adapté à la mise en place de stratégies territoriales en lien avec les attentes et les besoins des citoyens et des professionnels. Les Régions doivent donc être parties prenantes des CCR. Elles ont également un rôle fondamental dans la gestion du Fonds européen pour la pêche (FEP) régionalisé, ainsi que dans la gestion de la flotte.
- Les Organisations de Producteurs (OP) ont également un rôle plus important à jouer mais devraient se concentrer sur les problèmes de mise en marché. Il serait contre-productif de confier directement aux OP des responsabilités de gestion de la ressource.

³ 7 Conseils consultatifs régionaux ont été créés suite à la réforme de la PCP de 2002. Ils couvrent chacun une zone ou pêcherie donnée (ex : CCR des eaux occidentales australes). Ils élaborent des recommandations et des suggestions sur les aspects de la pêche dans cette zone et les transmettent à la Commission ou aux autorités nationales compétentes. Les CCR sont composés des représentants du secteur de la pêche et des autres groupes concernés par la PCP, tandis que les scientifiques sont invités à participer aux réunions des CCR en tant qu'experts. La Commission et les représentants régionaux et nationaux des États membres peuvent assister aux réunions comme observateurs

Globalement, les Régions de l'Ouest estiment que les CCR, renforcés par l'implication des Régions, doivent devenir un élément déterminant de la gouvernance, afin que les problèmes soient gérés à l'échelle pertinente du bassin maritime.

La coordination entre les différents bassins sera bien sûr réalisée par les différentes institutions de l'Union européenne. Dans ce système, le Conseil consultatif de la pêche et de l'aquaculture (CCPA) joue également un rôle de coordination tout à fait complémentaire des CCR, mais il est indispensable que des représentants des CCR y siègent.

En matière de gouvernance, on ne peut concevoir une politique publique sans un budget minimum. Il est utile de rappeler que le budget annuel alloué à la PCP, inférieur au milliard d'euros, ne représente qu'une part négligeable du budget européen : moins de 0.9%. Toute augmentation n'aura donc qu'un impact très faible sur le budget européen, alors qu'elle peut être primordiale pour le secteur.

Un FEP modernisé

Le Fonds européen pour la Pêche (FEP) est l'indispensable outil d'intervention financière de la PCP. Il permet d'encourager et d'orienter les investissements nécessaires à l'évolution du secteur pour une exploitation durable de la ressource. Compte tenu des défis auxquels fait actuellement face ce secteur en crise, nous appelons à un relèvement de l'enveloppe budgétaire du FEP afin de retrouver des niveaux de soutien comparables à la période de programmation précédent (IFOP). Les pêcheurs ne pourront pas franchir le cap qui se présente à eux sans un minimum de soutien public. De ce soutien dépend également la bonne gestion de la ressource halieutique.

Le FEP doit surtout tenir compte d'un des problèmes majeurs de la flotte de pêche européenne : l'âge moyen des navires. Si la suppression des aides publiques à la construction avait été choisie en 2004 pour une bonne raison (éviter de donner des aides à la construction, puis des aides à la casse, pour un même bateau), cette décision a eu des effets pervers sur l'âge de la flotte européenne. Aujourd'hui les bateaux sont trop vieux et inadaptés. Il est temps que le FEP permette de soutenir la construction vertueuse de nouveaux navires plus sûrs, plus économes en énergie et plus sélectifs.

Plus généralement, le FEP doit soutenir la réflexion sur le bateau du futur en consacrant davantage de ressources au soutien des activités de recherche et d'innovation. Ces recherches devraient tout autant porter sur des éléments technologiques (performance des moteurs et des navires, sélectivité des engins de pêche, sécurité à bord) qu'économiques, notamment en s'intéressant au surinvestissement chronique que connaît ce secteur par rapport aux bénéfices attendus. L'aquaculture doit bénéficier, au même titre que la pêche, d'un soutien en faveur de la recherche et de l'innovation, permettant d'assurer la durabilité du secteur à travers le développement de programmes liés à la sécurité sanitaire des consommateurs, des produits et des élevages, la limitation et la réduction de l'impact environnemental de l'activité, la diversification vers de nouvelles espèces ou nouvelles techniques d'élevages.

Le FEP doit également favoriser le développement des équipements à terre, ainsi que de meilleures transparences et structuration du marché des produits de la mer. En outre, il doit contribuer davantage au renforcement des organisations de producteurs (OP), dont le rôle premier reste la première mise en marché des produits.

La création récente d'un axe IV du FEP visant au développement durable des zones de pêche constitue une évolution extrêmement positive de la politique structurelle de la PCP. Il s'agit de la matérialisation la plus concrète de la politique maritime intégrée. Nous appelons à un renforcement des financements alloués à ce type d'action dans les évolutions futures du FEP, en particulier afin de contraindre les Etats membres les plus réticents à son utilisation.

Aides d'état

Les Régions de l'Ouest sont attachées au maintien de règles communes encadrant les aides d'Etat car elles assurent des conditions de concurrence équitables entre Etats membres. Toutefois, concernant les aides *de minimis*, elles considèrent que les plafonds actuels ne permettent pas d'intervenir de manière efficace lorsque la situation l'exige, tant pour les entreprises de pêche que pour les entreprises de transformation et de commercialisation. Les entreprises de transformation et de commercialisation des produits halieutiques devraient disposer d'un régime d'aide identique à celui des entreprises agro-alimentaires.

3. Les ressources : mieux connaître pour mieux gérer ensemble

Les océans ont longtemps été considérés comme une boîte noire, un réservoir presque inépuisable de ressources à la disposition de l'humanité, comme si la pêche était une activité « minière ». De fait, il est beaucoup plus difficile d'étudier des populations d'animaux marins que terrestres. Les dynamiques de population des espèces marines sont donc restées largement méconnues jusqu'à une date récente, et le sont même encore parfois aujourd'hui. Cela ne posait pas de problème tant que le taux de prélèvement sur ces ressources n'excédait pas leur taux de renouvellement.

La question de la gestion raisonnée des ressources marines est étudiée depuis plusieurs siècles. Mais les progrès techniques des dernières décennies, qui ont considérablement accru les capacités de pêche, ont donné au phénomène de surpêche une ampleur planétaire. Aujourd'hui la FAO considère que 52% des stocks mondiaux sont pleinement exploités, 19% surexploités, et 8% épuisés. Le problème de la connaissance, puis de la gestion de cette ressource est donc vital pour l'avenir de la pêche.

Une approche rationnelle, sans *a priori*

Les Régions de l'Ouest refusent toute approche simpliste consistant à considérer la pêche comme néfaste par essence ou à stigmatiser un type de pêche particulier. Le débat public sur l'avenir de la pêche est trop souvent parasité par un certain nombre d'idées reçues qu'il convient de dénoncer :

- « *Il n'y aura bientôt plus de poisson dans la mer* » : le mauvais état de la ressource est à relativiser. S'il est exact que certains stocks sont au bord de l'extinction, ce n'est pas le cas partout, ni pour tous les stocks. Certains se portent très bien tout en étant pleinement exploités, d'autres sont même en voie de reconstitution, ce qui prouve qu'une pêcherie peut être bien gérée et que des situations compromises peuvent être inversées. La FAO considère que 1% des stocks mondiaux se reconstitue actuellement. C'est évidemment encore trop peu, mais c'est encourageant.
- « *Les amis des poissons contre les amis des pêcheurs* » : Cette opposition n'a pas lieu d'être. Les pêcheurs ne sont évidemment pas les ennemis des poissons puisqu'un stock en mauvais état va à l'encontre de l'intérêt de la pêcherie. Conjuguer activité économique et bonne gestion des ressources est indispensable afin d'assurer le maintien par la rentabilité à long terme de cette activité.
- *Haro sur la pêche hauturière ou « small is beautiful »* : la pêche européenne est riche de sa diversité. Considérer que seule la pêche côtière « artisanale » est durable ne permettra pas de résoudre la crise. Ce genre de solution méconnaît justement la diversité des pêcheries, et tend à confondre type de pêche et mode de propriété des navires. D'autant plus que les pêcheries et les modes d'organisation sont souvent difficilement comparables d'un Etat membre à l'autre, ou d'une zone de pêche à l'autre. Au contraire, il faut apporter

des améliorations à tous les segments de la flotte européenne en vue d'une exploitation optimale de la ressource, quitte à les traiter différemment.

Améliorer la connaissance de la ressource et de la flotte

De par leur nature aquatique, les ressources halieutiques ne peuvent être étudiées que de manière indirecte. Il est résulté un degré d'incertitude élevé dans la connaissance scientifique de ces ressources. Ces incertitudes nourrissent une certaine défiance, voire une contestation, de la part des pêcheurs vis-à-vis de l'expertise scientifique. Une meilleure gestion des ressources passera donc d'une part par l'amélioration des connaissances scientifiques, et d'autre part par le renforcement du dialogue entre scientifiques et pêcheurs. Il faut donc faire émerger une véritable coexpertise, en favorisant la participation des pêcheurs à la collecte de données à des fins scientifiques ainsi qu'à la définition des thématiques de recherche et à l'expertise.

Il est plus facile d'étudier les flottes de pêche que les ressources halieutiques. Malheureusement ce n'est pas pour autant qu'elles sont mieux connues, en particulier au niveau européen. La Commission européenne dépend entièrement des informations fournies par les Etats membres pour sa connaissance de la flotte. Et le moins que l'on puisse dire c'est que ces informations sont parcellaires : actuellement il n'y a aucune connaissance globale sérieuse de l'état et de l'évolution des flottes et des équipements de pêche européenne ainsi que des équipages. Il est donc indispensable que les Etats membres fournissent des informations beaucoup plus détaillées à la Commission de façon à pouvoir ajuster au mieux la capacité de pêche et anticiper les évolutions de la flotte comme des équipements à terre.

Mieux gérer l'accès à la ressource

Les régions de l'Ouest français souhaitent insister à nouveau sur le fait que la ressource halieutique est un bien public qui doit rester sous contrôle public. Le système des TAC et quotas pourrait être progressivement complété par un système plus global de gestion pluriannuelle par pêcherie, et à l'échelle du bassin maritime.

L'outil principal de gestion de l'accès à la ressource est actuellement le régime de TAC⁴ et quotas. Il repose sur le principe de stabilité relative qui veut que la répartition des TAC se fasse toujours selon la même clef de répartition entre Etats membres. Ce principe est à la fois très critiquable à long terme et très difficile à remettre en cause. Il a au moins le mérite de donner de la stabilité au système au bénéfice des pêcheurs, même si ceux-ci ne le perçoivent pas toujours. Sa suppression causerait certainement plus de problèmes que son maintien.

Une réflexion est également en cours sur la meilleure manière de gérer ces droits d'accès. Au regard de la diversité des écosystèmes et des pêcheries en Europe, il est évident qu'il ne peut exister de modèle idéal pouvant convenir à toutes les situations. Cependant la question de la mise en place de quotas individuels transférables (QIT) à l'échelle européenne est posée avec insistance. Leurs partisans les plus acharnés semblent vouloir appliquer un modèle très précis à toutes les pêcheries : des quotas privatisés pouvant être échangés sur un marché européen. Mais il

⁴ Taux admissibles de Capture : Les TAC sont définis par zones et par espèces tous les ans (tous les 2 ans pour les espèces de grand-fonds) par le Conseil des Ministres européens, sur proposition de la Commission. Celle-ci se base sur l'expertise scientifique des instituts nationaux de recherche, des diagnostics des groupes de travail du CIEM (Conseil International pour l'Exploration de la Mer) ainsi que des avis de l'ACOM (Comité d'avis du CIEM) et du CSTEP (Comité d'avis de la Commission Européenne) et après discussion dans plusieurs comités (CCRs, CESE, CCPA, COREPER).

s'agit là d'une vision très restrictive des QIT. Une pêche sous licence, (comme pratiquée par les Comités Régionaux des pêches en France dans la zone des 12 milles), gérée sous le contrôle de la puissance publique, sans marchandisation, est déjà une forme de QIT tout aussi valable et à maintenir.

Nous demandons à la Commission européenne de préciser la notion de QIT. L'attribution « individuelle » se ferait-elle par bateau, par armement ou par OP ? Les droits d'accès seraient-ils transférables sur un marché des quotas ou avec une régulation publique ? Ce transfert serait-il possible à l'échelle de l'OP, de la zone de pêche, de l'Etat membre, ou de l'Union européenne ? Etablirait-on une distinction entre bande côtière et pêche hauturière ?

Pour les régions de l'Ouest le QIT regroupe 4 notions différentes : l'individualité, la transférabilité, la marchandisation et la sanction. Ces notions sont tout à fait dissociables les unes des autres, en particulier dans leur application. Nos régions demandent à l'UE de clarifier *juridiquement* la définition du QIT, afin qu'il n'y ait pas de malentendu sur les positions ou décisions qui seront prises les concernant par la suite. Elles refusent clairement la marchandisation des quotas qui peut conduire à de véritables catastrophes (comme l'ont connu des pays comme l'Islande par exemple). La ressource halieutique est un bien public qui doit rester sous contrôle public. Une marchandisation pourrait de plus conduire à une trop grande mobilité des quotas, puis à terme à une concentration excessive, ce qui reviendrait à nier la dimension essentiellement territoriale des activités de pêche.

Il appartient à l'Union européenne de fixer le cadre réglementaire, en imposant notamment des règles conditionnelles d'accès à la ressource, valables pour tous : critères d'emploi, de respect de l'environnement, de sélectivité, d'économie d'énergie. Mais la mise en œuvre des mesures doit respecter le principe de subsidiarité pour s'adapter à la diversité des situations en Europe

Une approche durable par la mise en place de mesures halio-environnementales (MHE)

De la même façon que pour l'agriculture, on peut favoriser les bonnes pratiques de pêche et d'aquaculture, au-delà des bonnes pratiques de base, par la mise en place de mesures halio-environnementales incitatives pour les pêcheurs.

Ces mesures pourraient par exemple concerner :

- la gestion de la ressource (limitation des rejets par l'utilisation d'engins plus sélectifs, limitation de l'effort de pêche, arrêts biologiques et fermeture de zones,...)
- la maîtrise énergétique
- la diversification des activités liées à la pêche, comme le pescatourisme
- ...

Pour une gestion de la flotte renouvelée

Le mode d'estimation actuel de la capacité de pêche, visant à traiter le problème de surcapacité, doit impérativement être révisé. Le critère de jauge comme critère central de cette gestion a montré ses limites. Il a conduit à la construction de bateaux peu sûrs et particulièrement inefficaces sur le plan énergétique. Nous appelons la Commission européenne à mettre en place des critères d'évaluation plus pertinents de la capacité de pêche.

Les Régions Aquitaine, Basse-Normandie, Bretagne, Pays de Loire et Poitou-Charentes sont convaincues que la pêche a un avenir en Europe. Cet avenir passe par la construction de nouveaux bateaux, plus sûrs, plus économes en énergie, plus sélectifs. Le développement de programmes de recherche et d'innovation pour améliorer les techniques et limiter la dépense énergétique des bateaux est à ce titre indispensable. Il est aussi nécessaire d'accompagner les pêcheurs dans cette évolution, et en premier lieu les jeunes qui souhaitent s'installer. C'est pourquoi il faut à nouveau autoriser les aides à la construction, tout en assurant un strict encadrement : respect du régime

d'entrée et sortie, limitation de la capacité de pêche, conditions d'économie d'énergie, de sélectivité, etc.

Placer la pêche au cœur de la Politique Maritime Intégrée (PMI)

La mise en place de plans de gestion est une évolution plutôt récente et positive de la PCP. Ces plans doivent être encouragés afin de permettre une gestion à long terme de la ressource par l'ensemble des parties prenantes. Ils devraient privilégier une approche écosystémique plutôt qu'une approche spécifique, afin de prendre en compte les interactions entre espèces ainsi que leurs évolutions.

Cette approche pourrait en particulier être appliquée à la gestion des droits d'accès, ce qui représenterait une mesure de simplification bienvenue pour les nombreuses pêcheries plurispécifiques. Elle devrait aussi impacter la politique de réduction des rejets pour la rendre plus réaliste, en fixant des objectifs intermédiaires, tous les 5 ans par exemple.

La PCP doit également s'articuler avec la politique environnementale. Les interactions entre ces politiques doivent être prises en compte, en particulier en ce qui concerne les aires marines protégées. Les objectifs de conservation prévalant à leur création doivent être définis en concertation avec les pêcheurs afin de concilier protection du milieu et activités de pêche. Par ailleurs, la qualité des eaux va de pair avec la qualité des produits, en particulier pour l'aquaculture ou la pêche à pied professionnelle (essentiellement coquillages et algues).

De plus, une politique de gestion de la ressource ne peut fonctionner sans une politique efficace et transparente de contrôle. Toute réforme de la PCP se doit donc d'être articulée avec celle du contrôle, en visant à une harmonisation à la fois des contrôles mais aussi des sanctions.

Les Régions de l'Ouest souhaitent insister sur l'importance de la mise en place de la Politique Maritime Intégrée proposée dans le Livre Bleu de la Commission européenne. En effet, les activités de pêche et d'aquaculture ne peuvent être gérées que dans un cadre général de gestion des activités liées à la mer et au littoral (transports maritimes, tourisme, planification de l'espace,...). Il faut cependant mettre les activités de pêche au cœur de cette PMI pour ne pas voir disparaître ces activités primaires essentielles à la survie de toute la filière « pêche » ainsi qu'au dynamisme économique du littoral dans son ensemble.

4. Marché des produits de la pêche : mieux réguler en interne comme en externe

Etat des lieux

Les produits de la pêche constituent une contribution essentielle à l'approvisionnement alimentaire de la population mondiale. Mais contrairement au marché des produits agricoles, celui des produits de la pêche est particulièrement mondialisé. Aujourd'hui 37% de la production mondiale est exportée. Il s'agit d'un phénomène relativement récent qui a tendance à s'accélérer : entre 2000 et 2006, la part de la production exportée a augmenté de 32%. Les principaux pays producteurs sont dans l'ordre la Chine, les USA et le Pérou, mais l'essentiel de la production se fait en Asie (52%).

L'Union européenne reste donc largement à l'écart de cette évolution. Elle en subit plutôt les conséquences : en 30 ans, la part des importations dans les produits de la mer consommés en Europe est passée de moins de 30% à près de 70%. La problématique du secteur européen de la pêche n'est pas tant de gagner des marchés à l'exportation mais d'arrêter d'en perdre et de reconquérir son propre marché intérieur. Pour ce faire, il devra se poser la question de la captation de l'essentiel de la valeur ajoutée par la grande distribution ainsi que mettre en place un système de mise en marché plus efficace au profit des pêcheurs.

Trouver un équilibre dans les accords internationaux

Contrairement aux autres produits alimentaires, les produits de la pêche et de l'aquaculture ne disposent pas d'un traitement particulier au sein des accords signés dans le cadre de l'OMC car ils sont considérés comme des produits industriels classiques. Ne faudrait-il pas que les accords internationaux prennent en compte la spécificité des produits de la mer ?

Il existe une véritable contradiction entre une politique volontariste sur la gestion durable de la ressource et ouverture totale aux marchés mondiaux. A quoi bon protéger la ressource en Europe si les européens consomment du poisson surpêché ailleurs ?

La PCP doit permettre de protéger la production intérieure européenne des importations de mauvaise qualité, à bas prix et ne respectant pas les principes de gestion durable de la ressource. Il n'est pas envisageable d'ouvrir davantage nos marchés dans ce secteur si l'Europe ambitionne de garder un tant soit peu son mot à dire sur la gestion des stocks halieutiques mondiaux. Dans ce but, l'UE doit avant tout arbitrer intelligemment le conflit d'intérêt qui existe en son sein entre le secteur de la production et celui de la transformation. Un équilibre plus juste doit être trouvé entre la régularité des approvisionnements pour l'industrie de la transformation et de la commercialisation d'une part, et une certaine forme de préférence communautaire d'autre part.

Par ailleurs, l'Union européenne conclut de nombreux accords bilatéraux de pêche auxquels elle consacre un budget conséquent. Il est indispensable que ces accords soient équilibrés pour les deux parties, tant avec des états comme la Norvège ou l'Islande, que d'autres beaucoup plus pauvres notamment du continent africain. Pour ces derniers, au-delà des compensations purement financières, de véritables dispositifs d'aide au développement durable de l'exploitation des zones de pêche, au bénéfice des populations locales, doivent accompagner toute signature d'accord.

Concernant les organisations régionales de gestion des pêches (ORGP), leur suivi attentif est la condition *sine qua non* d'une gouvernance mondiale des pêches pour les stocks partagés avec des pays tiers. La Commission européenne doit suivre au nom des états membres l'activité de toutes les ORGP qui la concerne, y défendre activement les valeurs de l'Union, et tout mettre en œuvre pour favoriser la mise en place d'ORGP là où il n'en existe pas encore.

Organisation commune de marché

En tant que marché alimentaire extrêmement mondialisé, le marché des produits de la mer est par nature particulièrement sensible aux brusques variations de prix. Des outils de régulation au niveau européen sont donc indispensables. L'OCM actuelle doit être maintenue, d'autant plus que son budget, aux alentours de 25 M€ pour l'ensemble de l'UE, est très économe en comparaison des OCM agricoles.

Il est primordial de conserver une palette d'outils permettant d'intervenir sur les marchés en cas de besoin. Ces outils peuvent être mis en sommeil lorsque leur action n'est pas nécessaire, mais il serait très imprudent de les supprimer totalement. Les crises de marché sont en effet imprévisibles, et remettre en place en urgence des mécanismes supprimés prendrait trop de temps pour qu'ils soient efficaces. En complément de dispositifs de stockage et d'intervention, la possibilité d'avoir recours à une aide au retrait doit être conservée, tout en l'encadrant de manière à éviter qu'elle ne devienne un débouché systématique. Les Régions de l'Ouest souhaitent remettre comme objectif premier de l'OCM pêche et aquaculture un véritable soutien à la structuration de ces filières en y consacrant des moyens financiers plus importants permettant une valorisation plus effective des produits.

Les organisations de producteurs (OP) sont les structures adéquates pour la mise en marché et sa régulation. La PCP doit encourager davantage la structuration du secteur en OP afin d'assurer la meilleure mise en marché possible pour les produits de la mer, sous tous ses aspects : valorisation, commercialisation, promotion, transparence des prix. Cette structuration serait par ailleurs bénéfique dans les rapports de force avec les autres composantes de la filière.

Concernant la valorisation des produits, le secteur de la pêche aurait tout intérêt à s'inspirer des modèles développés pour les produits agricoles qui ont fait leurs preuves (AOP, IGP). En complément des démarches d'écolabel, cela contribuerait en effet à répondre à un des problèmes majeurs du secteur : la distribution de la valeur ajoutée dans la filière. Néanmoins, l'encadrement au niveau européen des démarches de labellisation est indispensable de manière à assurer des conditions de concurrence équitable.

L'OCM réalise également une importante activité normative. Nous ne pouvons que regretter la tendance actuelle de la Commission européenne à réduire cette activité sous prétexte de simplification, dans le secteur de la pêche comme dans beaucoup d'autres. Des normes partagées et publiques sont pourtant la garantie d'une meilleure transparence sur le marché, tant pour les pêcheurs que pour les consommateurs. Elles sont de plus un élément essentiel de notre politique commerciale puisqu'elles permettent souvent de distinguer les produits européens des produits en provenance des pays tiers. A ce titre il est primordial de faire respecter l'ensemble du corpus normatif sur tout le territoire européen, et en particulier aux frontières de l'UE pour les produits importés. Des contrôles, tant sur les produits européens que sur les produits importés, doivent être assurés afin de garantir un bon niveau de qualité des produits halieutiques aux consommateurs.

Enfin, il serait pertinent d'entamer une réflexion sur les processus de mise en marché des produits de la pêche, afin de renforcer le poids du secteur productif dans la filière. En particulier, la mise en réseau des points de vente, notamment via la dématérialisation, devrait permettre d'accroître la transparence sur les marchés en réduisant éventuellement le nombre de lieux de mise en marché. Cette rationalisation de la 1^{ère} mise en marché ne doit pas entraîner pour autant une réduction systématique des points de débarquement et des ports existants. Une meilleure mise en correspondance des points de débarquement, des points de vente et des acheteurs doit permettre de mieux répondre à l'aval de la filière qui est plus concentré, tout en permettant le développement de circuits de distribution courts. La PCP pourrait par ailleurs imaginer la mise en place d'outils d'intervention volontaristes pour créer un véritable marché européen des produits de la mer, valorisant d'abord les ressources européennes.

Les investissements publics doivent accompagner ces évolutions, notamment par le biais d'un FEP renforcé.

5. Libérer le potentiel du secteur aquacole

Comme nous l'avons vu, l'Europe est très fortement dépendante des importations pour son approvisionnement en produits de la pêche. Or à l'échelle mondiale, la production aquacole est en train de rattraper la production halieutique. 47% des produits de la mer consommés proviennent en effet de l'aquaculture, et le seuil des 50% pourrait être atteint rapidement. La croissance de ce secteur est surtout réalisée en Asie, où est concentrée 89% de la production aquacole, dont 67% pour la seule Chine. L'UE se tient très largement à l'écart de cette évolution puisque la production aquacole stagne, voire à même tendance à régresser.

La relance de l'aquaculture en Europe est probablement une des principales questions d'avenir. La Commission en a bien conscience puisqu'elle vient de proposer une actualisation de sa stratégie pour le secteur. Nous considérons néanmoins qu'elle reste trop timide au regard de l'enjeu. C'est

bien une PCPA, politique commune de la pêche et de l'aquaculture, qui doit être mise en place. Car l'aquaculture semble être le seul secteur à même de répondre à la trop forte dépendance de l'Europe en produits de la mer importés.

En outre, les conséquences sociales et économiques d'une diminution de la production dans le secteur de la pêche, liées à la réduction de la surcapacité de la flotte souhaitée par la Commission, ne doivent pas pour autant générer une augmentation des importations en provenance des pays tiers, mais bien un soutien affirmé de l'Union européenne en faveur d'une aquaculture durable au sein des régions maritimes.

Le secteur aquacole est en fait composé de secteurs très différents les uns des autres, qu'il convient de traiter séparément :

- **La pisciculture d'eau douce:** il s'agit d'un secteur historiquement fort en Europe, mais aujourd'hui sinistré alors que le potentiel de croissance est considérable. Il est indispensable que la PCP apporte des réponses aux grandes questions que se posent les pisciculteurs. Comment trouver un emplacement pour s'installer, en rivière, bassin ou étang ? Les perspectives d'extension sont relativement limitées : comment parvenir à faire plus d'aquaculture ? Avec quelles espèces ? Comment gérer les problèmes environnementaux, en particulier vis-à-vis de la qualité de l'eau ? Comment gérer les problèmes posés par les prédateurs, par exemple le grand cormoran ? La pisciculture d'eau douce a besoin de soutien financier et d'encadrement sur des questions clés telles que le suivi et la protection sanitaire et environnementale des sites de production, le développement de l'agrément européen de zones indemnes de maladies des poissons, la certification sanitaire et environnementale des fermes d'élevages, les investissements limitant l'impact environnemental des activités, l'amélioration de la qualité des produits, l'innovation dans le domaine des techniques de production et des espèces...
- **La pisciculture marine :** il s'agit d'un secteur émergent en Europe. Il s'est pour le moment essentiellement concentré sur les espèces de fin de chaîne alimentaire ce qui pose des problèmes d'approvisionnement et d'environnement. A l'image de la pisciculture d'eau douce, le problème des emplacements sur la côte est critique pour le développement de cette activité.

Pour l'aquaculture marine et la majorité de la pisciculture d'eau douce, un facteur limitant supplémentaire est l'alimentation des élevages qui implique l'utilisation, donc la production, de quantités importantes de farines de poissons (en moyenne, 5 kg de poissons pêchés pour 1 kg de poisson d'élevage produit).

- **La conchyliculture :** cette activité est très concentrée sur quelques zones du territoire européen, parmi lesquelles les régions de l'Ouest français, qui sont particulièrement bien placées. Dans ces zones, elle représente une source de richesse, de valorisation du milieu et de cohésion territoriale inestimables. Les produits conchylicoles, par leur richesse en vitamines, minéraux ou oligoéléments, ont aussi une forte valeur alimentaire et nutritionnelle. Par ailleurs, ils sont également sensibles à la qualité des eaux et aux effets des autres activités du littoral. Les systèmes de production, l'identification des produits, encore pour l'essentiel bâtis sur un système artisanal dont le savoir-faire caractérise les produits finis, méritent une attention toute particulière que la PCP n'a pas pour le moment suffisamment intégrée. Pourtant s'il s'agit de développer la conchyliculture, il convient de veiller à ce qu'elle ne s'engage pas exagérément dans la voie de l'intensification au détriment de la qualité, mais sans pour autant exclure tout progrès technologique. La Commission européenne doit résolument veiller à une certaine équité réglementaire au

sein des pays de l'Union en matière de sécurité sanitaire par la mise en place de tests performants tout en préservant une protection sanitaire optimum en direction des consommateurs. En outre, des dispositifs d'aides adaptés- qu'il s'agisse d'indemnisations, de la mise en place d'un fonds de secours ou de solidarité- doivent être proposés aux aquaculteurs confrontés aux fermetures sanitaires des zones de production. La qualité des eaux dans ces zones de production doit être préservée et l'impact d'une urbanisation côtière maîtrisé (c'est aussi valable pour la pisciculture marine). Les entreprises doivent par ailleurs être encouragées à adopter de nouveaux modes d'élevages associant productivité et qualité des produits, à moderniser et équiper leurs établissements en faveur de l'amélioration des conditions de travail, la protection et le traitement sanitaire des coquillages et à utiliser des moteurs encore plus respectueux de l'environnement sur leurs navires.

- **L'algoculture** : souvent ignoré, le secteur de l'algoculture recèle pourtant un potentiel de croissance digne d'intérêt. Il s'agit en particulier d'un secteur d'activité extrêmement diversifié (énergie, cosmétiques, additifs...). Les besoins en matière de recherche sont énormes.

Encore une fois, il est évident que pour traiter l'ensemble de ces problèmes, dont les causes sont souvent exogènes (qualité de l'eau par exemple), une approche intégrée est absolument nécessaire. La question de l'aménagement du territoire est particulièrement sensible. En zone côtière, seule une bonne cohabitation entre tous les usagers est à même de permettre le développement durable des activités aquacoles.

Conclusion

La PCP est probablement la politique la plus complexe de l'Union européenne. Toute tentative de réforme partielle serait vouée à l'échec. C'est au contraire la nécessité d'une réforme globale, prenant en compte l'ensemble des aspects de cette politique, qui s'impose aujourd'hui : gestion de la ressource, de la flotte, marchés, contrôle, gouvernance, aquaculture.

Nous prônons la mise en place d'une PCPA ambitieuse, visant à maintenir une activité halieutique et aquacole suffisante en Europe pour éviter une trop grande dépendance vis-à-vis des importations. Une politique gérée au niveau le plus pertinent du Bassin maritime où les régions joueront pleinement leur rôle. Une politique de soutien à la mise en place d'une activité plus durable, tant du point de vue économique qu'environnemental. Une politique qui maintienne des emplois qualifiés, correctement rémunérés et assurant une bonne protection aux pêcheurs, notamment quand ils sont en mer. Et enfin, une PCPA qui ait toute sa place au sein de la Politique Maritime Intégrée.