

no registre :
18282532890-81

ENTREPRENEURS ET PECHEURS DE FRANCE (EPF) ¹
Association Loi 1901
Siège : 59 rue des mathurins – 75008 PARIS

INTRODUCTION

Il ressort du débat en cours sur la réforme de la politique commune de la pêche un quasi mais étrange consensus sur un constat d'échec de la politique actuelle.

Pour de nombreux professionnels, cette politique est la cause des graves difficultés qu'ils subissent et de la dégradation des conditions économiques et sociales observées ces dernières années. D'autres, minoritaires, voient de façon opportuniste dans ce constat d'échec partagé, le moyen et l'occasion renouvelés de remettre en cause des règles qu'ils n'ont jamais appliquées.

La Commission Européenne et les ONG environnementalistes, estimant que plus de 80 % des stocks européens sont exploités en deçà des rendements maximum durables (RMD), font le même constat mais pour des raisons différentes. Elles estiment que la principale cause de cette situation est la surcapacité de la flotte européenne.

Mais le bilan de la PCP, l'efficacité des outils qu'elle a instaurés, la nécessité de les réformer en profondeur ou de les adapter aux nouveaux enjeux de la réforme prévue, doivent se mesurer en fonction de facteurs indiscutables.

Les objectifs de l'article 2 du règlement 2371/2002 ont-ils été atteints ? Puisque selon ses termes, « La Communauté applique l'approche de précaution en adoptant des mesures destinées à protéger et à conserver les ressources aquatiques vivantes », dans quel état se trouvent aujourd'hui les stocks halieutiques ? Par rapport à leur état en 2001, leur situation a-t-elle évolué ? Dans quelle proportion ont-ils atteint les niveaux de biomasse de précaution qui étaient les cibles ? Quelles sont les évolutions constatées une fois mises en œuvre les mesures de gestion des ressources prévues par l'actuelle PCP ?

Ce sont les réponses à ces questions qui permettent de juger du succès ou de l'échec de la PCP. Le fait que, depuis 2005, le CIEM prenne en compte comme le demande le MoU qu'il a signé avec la Commission européenne, la perspective d'une maximisation des rendements à long terme, pour rendre désormais ses avis, ne doit pas affecter le jugement que l'on porte sur l'efficacité des outils de la PCP. Les objectifs définis en 2002 n'étaient pas d'atteindre le RMD, mais les niveaux de biomasse de précaution.

La surcapacité de la flotte doit également se mesurer au regard de ce que la réglementation prévoit et notamment des règlements 1438/2003 et 2371/2002.

¹ EPF est une association nouvellement constituée, réunissant le FROM NORD, PMA, et le FROM SUD-OUEST (organisations de producteurs) et l'Union des Armateurs à la pêche de France (UAPF – Fédération d'armements) qui représente et défend des intérêts communs des entreprises de pêche qui sont leurs adhérents, pour toutes les questions qui concernent leur accès aux ressources halieutiques et ses modalités. Les membres fondateurs d'EPF représentent 940 navires dont la production en frais et en congelé s'élèvent à 290.000 tonnes pour un chiffre d'affaires à la première vente de 525 M€ (chiffres 2008).

Ce dernier, à son article 11, est sans ambiguïté : « la gestion de la capacité des flottes est du ressort des Etats Membres qui doivent veiller à atteindre un équilibre stable et durable entre la capacité de pêche et leurs possibilités de pêche ».

Dans ces conditions, cela a-t-il une portée opérationnelle et un sens, de parler de surcapacité de LA flotte européenne sans distinction, et ce alors même que l'on ne parle pas, par exemple, de surcapacité de la flotte norvégienne qui partage avec LA flotte européenne au bas mot un tiers des possibilités de pêche démersale en Mer du Nord ?

Evidemment non. Si surcapacité il y a, elle doit se mesurer dans chaque Etat Membre en fonction des quotas de pêche dont il dispose.

A cet égard, la mise en œuvre, dans de nombreuses régions d'Europe de plans de gestion ou de reconstitution a induit une segmentation des flottes qui devrait rendre encore plus facile la mise en évidence des surcapacités. Dans les différents secteurs où les plans s'appliquent, la capacité des flottes, constituées en fonction des engins réglementés que les navires utilisent, est souvent connue, et les adaptations à envisager donc identifiables.

1) – L'état des stocks

L'affirmation selon laquelle la PCP aurait failli à protéger les stocks au prétexte que moins de 20 % de ceux présents dans les eaux communautaires seraient exploités au niveau du Rendement Maximum Durable n'est pas recevable, puisque ce n'était pas l'objectif.

Le bilan doit être fait au regard de l'approche de précaution auquel le règlement 2371/2002 fait explicitement référence.

Dans une communication pour les « assises de la pêche », l'IFREMER a tenté de classer une trentaine de stocks démersaux de l'Atlantique Nord Est, importants pour la pêche française, en fonction de leurs états en 2001 et 2008. Ce travail met en évidence les évolutions et permet de juger, autant que faire se peut, de l'impact des mesures de gestion instaurées en 2002.

Sur la base des diagnostics établis par le CIEM, ces stocks sont répartis en 3 catégories en fonction de leur niveau de biomasse par rapport aux limites de précaution : stocks effondrés (biomasse < B_{lim}), stocks fragiles ($B_{lim} < \text{biomasse} < B_{PA}$), stocks hors de danger (biomasse > B_{PA}). Lorsque l'évaluation analytique quantitative n'est pas suffisamment fiable, le classement est effectué en fonction des éléments disponibles les plus pertinents (par exemple, situation de la biomasse au moment du dernier avis rendu sur la base de données quantitatives – Cabillaud de Mer Celtique 2007 au lieu de 2008 -).

Le tableau qui est repris ci-dessous, augmenté d'indications sur la situation de 4 stocks pélagiques d'intérêt majeur pour les navires nord-européens, conduit à dresser un bilan contrasté, mais beaucoup moins sombre qu'on ne le dit, de la mise en œuvre de la PCP.

Le nombre de stocks « effondrés » a progressé entre 2001 et 2008, passant de 3 à 6. Mais, il est intéressant de noter que tous les stocks dans cette situation sont couverts par des mesures de gestion de l'effort, certains directement depuis de nombreuses années (cabillaud Ouest Ecosse et Mer du Nord), d'autres plus récemment mais de façon plus

radicale (anchois), enfin les derniers (églefin Ouest Ecosse, merlan Mer du Nord) en bénéficiant indirectement des mesures établies pour le cabillaud auraient dû profiter des mesures d'encadrement de l'effort qui limitent l'action des navires dans leur zone. L'inefficacité patente de ce dispositif devrait servir de leçon pour l'avenir.

Le nombre de stocks « fragiles » passe de 14 en 2001 à 6 en 2009. Un seul a vu son état se dégrader entre 2001 et 2008 (merlan Mer du Nord), tandis que ceux des stocks de sole, de merlu, de maquereau et de chinchard se sont améliorés.

17 stocks se trouvent maintenant « hors de danger » alors qu'ils n'étaient que 12 en 2001 à se situer au dessus du niveau de biomasse de précaution (B_{PA}).

Bilan 2001 – 2008 – Atlantique nord-est :

	2001	2008
« effondrés »	Morue MdN-ME Morue OE Sole MO	Morue MdN-ME Morue OE Eglefin OE Anchois GG Merlan MdN-ME Sole MO
« fragiles »	Sole MdN Sole ME Plie MO Plie MC Merlu OE-MC-GG Sole GG Merlan MdN-ME Plie ME Morue MC Baudroie b.MC-GG Langoustine GG <i>Chinchard (stock occidental)</i> <i>Maquereau</i> <i>Hareng MdN-Manche Est</i>	Plie MO Plie MC Plie ME Morue MC Merlan MC <i>Hareng MdN-Manche Est</i>
« hors de danger »	Lieu noir MdN-OE Eglefin MdN Plie MdN Eglefin OE Sole MC Anchois GG Merlan MC Baudroie n.MC-GG Cardine MC-GG Eglefin MC Langoustine MC <i>Merlan bleu</i>	Lieu noir MdN-OE Eglefin MdN Sole MdN Plie MdN Sole ME Sole MC Merlu OE-MC-GG Sole GG Eglefin MC Langoustine MC Baudroie b.MC-GG Baudroie n.MC-GG Cardine MC-GG Langoustine GG <i>Chinchard (stock occidental)</i> <i>Maquereau</i> <i>Merlan bleu</i>

Source A. BISEAU – IFREMER – 2009 / EPF 2009 en ce qui concerne hareng, maquereau, chinchard et merlan bleu

La tendance globale semble donc tendre vers l'amélioration de la situation des stocks. Il faut cependant reconnaître que pour plusieurs d'entre eux les objectifs définis par le règlement 2371/02 n'ont pas atteint. Il faut en comprendre les raisons.

2) – Capacité des flottes

A – des situations différentes, au-delà d'un bilan globalisateur

Les flottes européennes devraient avoir été modélées en fonction de l'application des règlements successifs que l'Europe Bleue a instaurés depuis 1983.

Cependant, l'incapacité de l'Union à mettre en œuvre une véritable politique de contrôle du respect des quotas², a permis le développement dans certaines régions de flottes surcapacitaires. L'activité de ces navires, disposant de possibilités de pêche notoirement insuffisantes, a engendré - et engendre encore dans certains cas - des captures non déclarées - et empêché la véritable mise en œuvre des outils de la PCP.

Cette situation a été à l'origine d'une dérive de la PCP et a conduit à la mise en place d'une réglementation inadaptée, car ignorante des réalités et des besoins de chaque flottille, visant, faute d'une effectivité des contrôles, à empêcher les captures illégales au moyen d'une limitation indifférenciée de l'activité des navires.

Pour s'en convaincre l'exemple documenté de la pêche démersale en zone CIEM VII est utile car l'activité des navires y est encore, dans les faits, principalement limitée par les seuls quotas de captures. Il illustre la situation qui pouvait prévaloir avant, ailleurs. Le tableau ci-joint présente les efforts de pêche déployés en zone CIEM VII par les flottes des différents Etats Membres qui y exercent une activité de pêche et la somme des quotas d'espèces démersales qu'elles ont à leur disposition.

Quotas et efforts de pêche en mer Celtique par Etat Membre

	BEL	DEU	ESP	FRA	GBR	IRL	NLD	TAC
Quotas (1)	7621	289	11495	77276	29870	26156	922	153629
%	4,96%	0,19%	7,48%	50,30%	19,44%	17,03%	0,60%	100,00%
Effort (2)	5365000	154707	20372873	9406737	12339147	7405155	573459	55617078
%	9,65%	0,28%	36,63%	16,91%	22,19%	13,31%	1,03%	100,00%
Effort/tonne (3)	703,98	535,32	1772,32	121,73	413,09	283,11	621,97	362,02

source: Fides 2008

(1) : Somme des quotas des espèces démersales en mer Celtique (zone VII), en tonne

(2) : Effort de pêche des navires de plus de 15 m au titre du régime des eaux occidentales, en kW par jour

(3) : Effort nécessaire à la production d'une tonne de quota de poisson, en kw/jour/tonne

A l'examen de ces données, on note des écarts importants entre les différentes flottilles.

² Notons que les pêcheries pélagiques ciblées, qui ont un moment souffert d'un défaut de respect des quotas de captures fixés, parce qu'il est plus aisé d'en contrôler les débarquements, peuvent dorénavant (et généralement, c'est-à-dire à quelques exemptions près connues de la Commission) prétendre un degré de conformité élevé avec la réglementation déterminant le volume des captures autorisées. Certains voient dans cette conformité l'une des explications de l'amélioration de l'état des stocks de petits pélagiques depuis 2001 (Le hareng de la Mer du Nord est en l'espèce un cas particulier, puisque ce stock qui avait vu son état s'améliorer de façon très importante après 2001, souffre depuis 4 ans d'une baisse importante, inexpliquée, et dont la pêche n'est pas responsable, de sa productivité ; le plan de gestion à long terme en place a au moins permis, au pris d'une réduction drastique des prélèvements autorisés, de préserver le niveau de la biomasse).

Certains s'expliquent :

S'il faut par exemple, aux navires belges et hollandais, déployer un effort de pêche proportionnellement plus important que celui exercé par les autres pour pêcher une tonne de quotas, et c'est du fait de leur spécialité (chalutage à perche, nécessitant une forte puissance motrice, ciblant des espèces capturées en faibles tonnages mais à forte valeur marchande).

On peut aussi comprendre que certains pays riverains de la zone, dont les flottilles sont plus nombreuses et composées de navires de taille moyenne plus petite, aient besoin de plus d'effort que les autres pour pêcher la même quantité de poisson.

En revanche, ces chiffres mettent en évidence des incohérences manifestes. Le ratio de l'effort déployé par rapport aux quotas disponibles peut permettre de donner un coefficient de performance des navires de chaque Etat Membre. Il mesure l'intensité de l'activité développée par chaque flotte pour capturer 1 tonne de quotas, cette référence correspondant en principe, au niveau maximal des débarquements. On peut ainsi mesurer les rendements des flottes.

De cette façon, on se rend compte que la flotte espagnole est 15 fois moins performante que la flotte française, ou 7 fois moins performante que la flotte irlandaise. On a de la peine à le croire. On peut se convaincre définitivement de l'inadéquation entre les capacités et les quotas espagnols disponibles en consultant la résolution du 30 décembre 2008 parue au Boletín Oficial del Estado du 28 janvier 2009. Celle-ci établit, pour une large part de la flotte, les quotas individuels dont chaque navire dispose pour l'année en cours. Pour la grande majorité d'entre eux, ceux-ci ne peuvent pas permettre de mener une activité économiquement rentable.

De deux choses l'une :

- ou les débarquements de la flotte espagnole ne dépassent pas les ressources qu'elle a à sa disposition et l'on se demande comment son activité est viable tant ses rendements sont faibles ;

- ou ses rendements sont comparables à ceux des autres flottes, ce qui signifie que ses captures sont supérieures à ses disponibilités, et il existe un déséquilibre flagrant tel que défini à l'article 11 du règlement 2371/02.

On comprend facilement que ce soient les représentants des flottes, pour lesquelles le rapport effort/quota est le plus déséquilibré, qui fassent le bilan le plus négatif de la PCP, et remettent en cause le système des TAC et Quotas, selon eux générateurs de rejets.

Mais la gestion par les TAC et Quotas n'est pas en cause, c'est la carence des Etats Membres à traiter les surcapacités évidentes qui induit ces effets néfastes. L'avènement courant 2010 du Log-book électronique devrait faciliter grandement la tâche des services de contrôle et rendre plus difficile l'activité des flottes surcapacitaires.

B – L'évolution des flottes françaises

La situation à l'évidence plus confortable des flottes françaises n'est pas le fruit du hasard.

Lorsque répondant aux obligations qui leur sont faites au niveau national, les organisations de producteurs, qui ont la charge de gérer l'essentiel des quotas français, ont su développer une gestion effective de leurs allocations, cette politique de gestion en assure le respect rigoureux.

a) Mesures de gestion collective et gouvernance

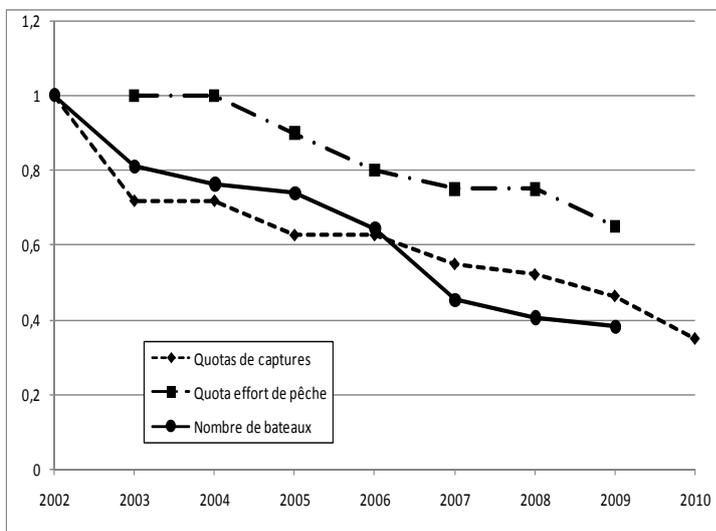
On trouvera à l'annexe 1, à titre d'exemple parmi d'autres, une description des mesures de gestion et de gouvernance mises en place par l'organisation de producteurs PMA dans le cadre d'une gestion collective d'allocations de pêche.

Les prises de décisions collectives par les pêcheurs eux-mêmes, auxquelles ce mode de gestion conduit, responsabilisent chaque adhérent et permettent un meilleur respect des règles. Les tentatives de les contourner existent cependant et il est alors nécessaire d'appliquer des sanctions. Les moyens dont disposent les OP sont mal définis. Il n'existe par exemple aucun texte réglementaire en la matière. Pour dissuader les membres de transgresser les décisions prises, il est généralement procédé à des saisies des produits des ventes des captures réalisées en contravention même si ces pratiques sont juridiquement mal assises.

b) Effets des mesures de gestion sur la capacité

Les contraintes engendrées par les mesures prises pour gérer certains stocks ont rendu l'activité plus difficile et moins rentable pour les armateurs. Celles-ci ont permis une diminution importante des capacités, tant en nombre de navires qu'en puissance de pêche globale, et en effort développé, dès lors qu'elles étaient associées à la mise en œuvre par l'Etat de plusieurs plans de sortie de flotte ciblant les navires spécialisés dans la pêche d'espèces dont la disponibilité est faible. Quelques exemples documentés sont repris à la suite.

La diminution rapide et régulière des quotas de captures d'espèces d'eau profonde a induit une diminution importante du nombre de navires impliqué dans cette activité comme le montre le graphique ci-dessous.



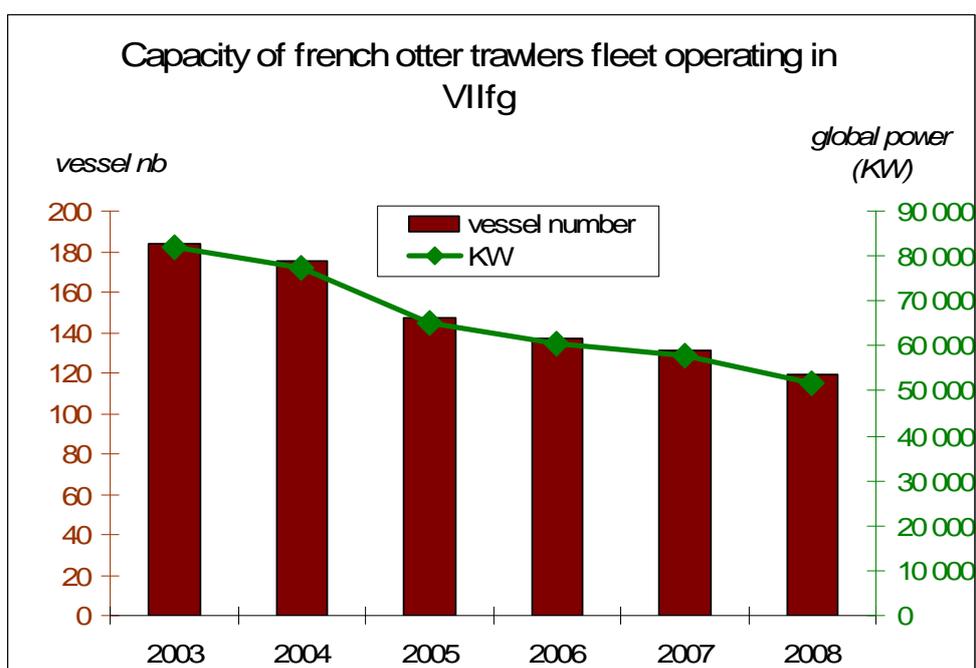
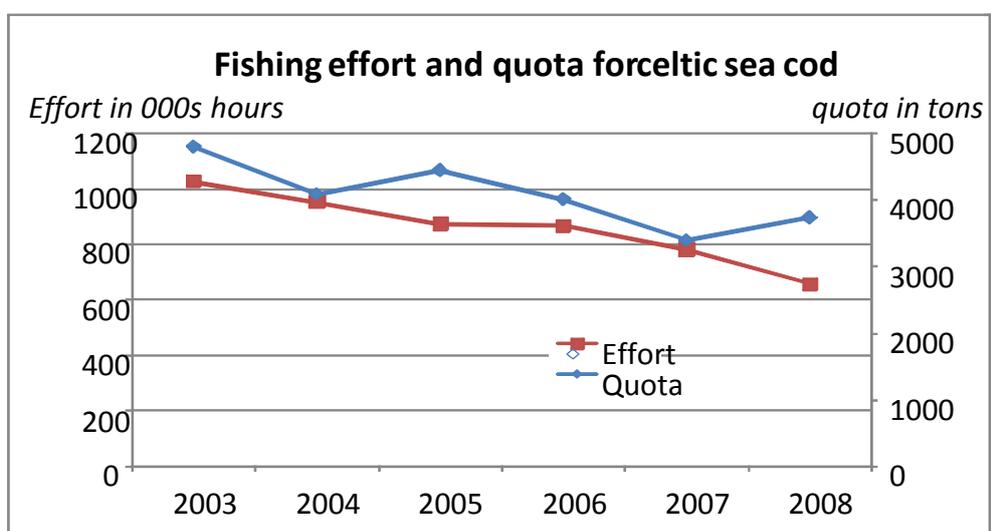
Evolution en France des quotas de captures (des principales espèces d'eau profonde : lingue bleue, sabre, hoplostète, grenadier), d'effort de pêche et du nombre de bateaux (débarquant plus de 10 tonnes par an) de la pêcherie d'eau profonde par rapport à la situation de 2002, prise comme référence, avant la mise en place des mesures d'encadrement communautaires.

A noter que les quotas de captures sont comparés aux captures réelles réalisées en 2002. L'évolution du quota d'effort est observée à partir du niveau de référence établi en 2003.

On observe une corrélation parfaite des trois courbes présentées : effort, quotas et nombres de navires. Mais c'est bien la réduction des quotas disponibles qui est le fait générateur de l'évolution globale, la baisse du nombre de navires provoquant ensuite celle de l'effort développé.

Les disponibilités réduites en ressource rendant impossible la continuation de l'activité de tous les navires dans des conditions de rentabilité normale, un grand nombre d'entre eux a changé de métier pour s'orienter vers des ressources moins limitées (filet à merlu, senne danoise – céphalopode, rougets, ...), ou ont été retirés au bénéfice d'un plan de sortie de flotte.

On observe une évolution en tout point comparable de la flottille française spécialisée dans la capture de cabillaud en Mer Celtique, comme l'indiquent les graphiques ci-dessous.



La figure « capacity of French otter trawlers fleet operating in VII f/g » montre la diminution de capacité que cette flotte a subie depuis 2003. Le nombre de navires ayant une activité dans la zone, qu'elle soit ponctuelle ou permanente, est passé de 185, en 2002, à 119, en 2008, soit une diminution de 34 % alors que l'effort total développé diminuait de près de 40 %, sous l'effet exclusif de la diminution de la capacité car il n'existe pas ici de mesure réglementaire de limitation de l'effort.

Là aussi, c'est la nécessité de faire face à une pénurie importante en quotas de pêche qui a conduit les organisations de producteurs françaises à contraindre l'activité de leurs membres sur ce stock, le quota disponible ayant diminué de 31 %. Les 66 navires qui ont quitté cette pêcherie sous la pression des contraintes engendrées par les mesures de gestion ont, pour la majorité, été retirés de la flotte française grâce au bénéfice des primes à la sortie de flotte disponibles.

3) Quel mode de gestion de la ressource pour la future PCP ?

Se basant sur les résultats mitigés observés au point 1, des propositions de changements radicaux dans les méthodes à employer pour préserver les ressources apparaissent.

Une des solutions proposée consisterait à remplacer le régime de contrôle des captures par un régime de limitations des efforts pêche univoque et décidé au niveau européen, au moins pour la pêche démersale (les promoteurs de cette solution comprenant au moins qu'elle trouve difficilement à s'appliquer dans le cas des pêches pélagiques). Aux dires de ses défenseurs ce nouveau système serait d'application et de contrôle faciles et aurait l'avantage de n'engendrer aucun rejet.

Une méthode inspirée par les mêmes théories est déjà en application et les nombreux producteurs qui doivent s'y soumettre peuvent témoigner tout à la fois de son inefficacité pour reconstituer les stocks (Cabillaud depuis 1999), de sa complexité, de son aveuglement à discerner la réalité de la mortalité du cabillaud générée par les multiples métiers regroupés sous le vocable de pêche démersale, et donc sur les difficultés économiques inutiles qu'il génère.

Plus grave, étendre ce dispositif à l'ensemble des pêcheries européennes en faisant le constat que les surcapacités existantes ne peuvent pas être éradiquées serait donner raison à ceux qui ont résolument fait le choix d'ignorer la réglementation., et au contraire, donner tort aux producteurs qui, sous la contrainte des mesures de gestion des quotas, ont réduit leurs flottes.

Enfin, la gestion des ressources sans autres limites que des restrictions de temps de pêche, pousserait les producteurs à optimiser le rendement de leur activité, en ciblant les espèces les plus lucratives. Et l'accès libre à tous les stocks sans limites de taux de mortalité par pêche cibles matérialisées par des TAC pourrait permettre la concentration de l'activité sur les stocks les moins robustes.

Nous ne prétendons pas qu'il est toujours inutile d'agir sur le niveau d'activité des navires, mais nous croyons que l'on ne peut pas le faire au travers de mesures générales qui ne prennent pas en compte la particularité de chaque flottille.

L'efficacité de dispositifs généraux régissant la limitation d'activité des navires est donc douteuse. De tels dispositifs n'ont d'ailleurs pas permis la reconstitution des stocks de cabillaud de la Mer du Nord, de l'Ouest de l'Ecosse et de la mer d'Irlande, et ce alors même qu'ils sont en place depuis 1999, soit depuis 10 ans.

L'un des reproches fait au système actuel, basé sur l'attribution d'une part de TAC à chaque Etat Membre, est qu'il déresponsabilise les producteurs. Seuls les Etats Membres sont redevables de la mauvaise application des règlements TAC et quotas et rendus responsables des surconsommations. Les pénalités infligées en cas de fraude sont appliquées à la collectivité et leurs effets souvent imperceptibles pour les fraudeurs tant ils sont diffus.

Ce constat pourrait militer pour une attribution individuelle des quotas. Chaque producteur serait alors directement responsable de ses actes.

Mais certains voient dans cette individualisation des quotas surtout la possibilité d'ouvrir un grand marché communautaire des droits de captures qui donnerait l'opportunité aux armateurs de flottes surcapacitaires de se doter des disponibilités qui leur manquent, tout en continuant d'exploiter leurs navires sous leur pavillon actuel

Ce serait faire le constat définitif de l'incapacité des institutions politiques à réguler l'activité de pêche. Cette méthode a déjà montré ses limites (cf. la crise économique mondiale que nous vivons).

Son instauration, qui aurait un effet dévastateur sur les économies des régions littorales, plongerait par ailleurs dans une instabilité permanente l'ensemble de la filière aval des entreprises de pêche, empêchant tout projet d'avenir et tout investissement, et privant de substrat toute politique publique.

En revanche lorsqu'une mission de gestion collective des quotas est pleinement assumée, l'effet des mesures prises collectivement au niveau régional sur l'activité individuelle de chaque navire est visible et conduit à une adaptation durable des capacités de captures aux quotas disponibles (Cf. annexe 1).

Les réductions de capacité induites sont pérennes et corrélativement, les efforts globaux développés par les flottes ciblées sont réduits sans risque d'augmentation future. L'impact de l'activité de pêche sur les écosystèmes s'en trouve atténué sans risque de reprise ultérieure.

Les résultats positifs, aussi indiscutables soient-ils, de ce mode de gestion restent pour autant fragiles.

D'abord, le dispositif réglementaire sur lequel se fonde la gestion des quotas par les Organisations de Producteurs est mal défini au niveau national français mais surtout, il est totalement inexistant au niveau européen.

La raison en est qu'il n'existe aucun modèle de gestion des quotas de pêche instauré par la réglementation communautaire et applicable à tous les Etats Membres. Les pratiques de gestion des mêmes TACs sont différentes selon les Etats qui les exploitent ce qui paraît inapproprié pour que la PCP soit mise en œuvre de façon homogène.

Sans en arriver à la prescription d'une obligation communautaire de répartir et de gérer individuellement les quotas qui emporterait des inconvénients majeurs dans le cadre de pêcheries multispécifiques, il convient de trouver le moyen de responsabiliser chaque producteur et d'être capable de rechercher si nécessaire les fautes individuelles compromettant le respect des quotas de l'Etat Membre et de les sanctionner.

Pour le permettre, il convient d'instaurer un niveau intermédiaire et décentralisé de responsabilité collective dans la gestion des quotas³, et d'encourager l'adhésion des entreprises de pêche aux organismes collectifs qui choisiraient d'assumer cette responsabilité.

La véritable modification des règles de gouvernance de la PCP doit se situer ici.

Ce niveau de responsabilité intermédiaire devrait être établi aux échelons régionaux, et être au contact direct des pêcheurs exploitant les quotas. Il devrait être uniforme à l'échelon de l'Union et institué par la réglementation communautaire.

A l'image du modèle choisi pour l'application des régimes des retraits et reports, institués par le Règlement 104/2000, les Organisations de Producteurs (OP) pourraient être chargées de la bonne application des dispositions prévues par les règlements TAC et quotas.

Chaque Etat Membre répartirait ses quotas selon des règles qui lui sont propres entre les Organisations de Producteurs présentes sur son territoire, chaque producteur restant libre du choix de l'organisation à laquelle il adhère, et libre d'adhérer ou non à un schéma de gestion collective.

Les parts de quotas gérées par chaque OP ainsi que la liste de leurs adhérents en début de campagne devraient être notifiées à Bruxelles. Un barème de sanctions applicables à celles qui ne rempliraient pas leurs missions, devrait être établi.

Il pourrait comprendre notamment, des suspensions d'agrément à titre provisoire ou définitif, ainsi que des sanctions financières.

Notre expérience montre qu'il est plus facile d'imposer des règles de gestion draconiennes lorsqu'elles sont discutées avec les pêcheurs qui les appliquent, et qu'elles permettent d'agir sur la capacité de la flotte.

Néanmoins, il faut avoir la capacité de pénaliser ceux qui refusent les règles décidées par la collectivité dès lors qu'elles sont adoptées dans le cadre d'une gouvernance avérée qui respecte les intérêts minoritaires.

Ces pénalités devraient pouvoir couvrir un large panel (suspension de licence communautaire, suspension de PPS, sanction financière) commun à toutes les OP européennes et prévu dans un règlement communautaire.

³ La responsabilité collective n'a pas en elle-même de valeur inférieure à la responsabilité individuelle, si elle s'accompagne de la possibilité de sanctionner individuellement les membres de la collectivité et d'effet vertueux : réflexions sur les modes de gestion des stocks, échanges avec les scientifiques, approche collective de la gestion des pêcheries et du mode légitime d'allocation des possibilités de pêche (qui induit une prudence au respect des règles plus importantes).

L'annexe 2 reprend plusieurs orientations sur les moyens d'actions qui pourraient être accordés aux structures de gestion collective des quotas, pour conférer à cette gestion une efficacité d'une portée générale.

Les quotas attribués aux non-adhérents aux OP devront continuer à être gérés directement par les Etats Membres, mais devront faire l'objet d'une répartition individuelle.

ANNEXE 1

MESURES DE GESTION ET GOUVERNANCE MISES EN ŒUVRE PAR L'ORGANISATION DE PRODUCTEURS PMA DANS LE CADRE D'UNE GESTION COLLECTIVE

Au sein de PMA, Organisation de Producteurs basée en Bretagne et en Loire Atlantique dont les 550 navires débarquent bon an mal an le tiers de captures de la pêche fraîche française, les mesures de gestion, prises pour répondre à des pénuries de quotas sont élaborées au sein de commissions spécialisées comprenant tous les pêcheurs concernés par l'activité voulant en faire partie. Elles se réunissent aussi souvent que de besoin, à des fréquences variables en fonction de la situation particulière du stock dont elles ont la charge.

D'une année à l'autre leur nombre varie en fonction des problèmes rencontrés. Actuellement, 5 commissions fonctionnent : cabillaud de la zone 7, langoustine du Golfe de Gascogne, sole du Golfe de Gascogne, espèces d'eau profonde, thon.

Ces commissions sont animées par les permanents de l'organisation qui fournissent aux membres tous les éléments de réflexion permettant l'élaboration des mesures de gestion : statistiques de consommation (par navire ou par flottille), projections des consommations selon différents scénarii basés sur l'historique des activités individuelles ou collectives des adhérents concernés par le stock, éléments scientifiques permettant de faire des hypothèses sur les évolutions à venir des disponibilités en ressources. Sur ces bases, les commissions proposent des modalités de gestion des stocks concernés conduisant généralement à des allocations de quotas saisonnières individuelles ou par groupes de navires.

La méthode de calcul de ces allocations varie et ne tient pas forcément compte des antériorités de captures de chacun des membres, celle-ci ne correspondant pas forcément à l'activité pratiquée par le producteur qui les détient. Elles sont ajustées en cours d'exercice pour tenir compte des évolutions des consommations globales et individuelles (par exemple, sous consommations individuelles liées à des arrêts techniques libérant des disponibilités pour les autres).

Pour permettre le respect des allocations ainsi définies, il peut être nécessaire d'accompagner les répartitions de mesure de gestion de la capacité globale des navires autorisés à pratiquer la pêche concernée, voire de limiter leurs efforts de pêche.

La gestion des capacités se fait par la désignation des navires autorisés à pratiquer la pêche concernée. Cela conduit parfois à interdire la pêche, au moins à titre provisoire, à certains navires détenant des permis officiels (PPS ou licences). C'est en particulier le cas pour les navires pêchant des espèces d'eau profonde. En raison de la faible disponibilité en quotas de lingue bleue, d'empereur et de sabre, l'accès à ces pêcheries n'est pas accordé à tous les membres détenteurs de PPS.

Lorsque la situation l'exige (quota vraiment très réduit), la mise en place de mesures de limitations de l'effort de pêche des navires peut être décidée. Ceci peut aller jusqu'à des interdictions de sortie comme ce fût le cas pour les chalutiers langoustiniers du Golfe de Gascogne en 2006.

Les jours d'interdiction de pêche sont alors choisis port par port en fonction de la réalité des marchés, et se font par « bordées » pour maintenir une activité commerciale. Des dérogations peuvent être accordées au vu de la situation individuelle de tel ou tel armateur, celle-ci étant examinée par tous les membres de la Commission.

La flotte de PMA rassemblait en 2002 654 navires pour un total de 177 488 KW ; en 2008, elle n'en comptait plus que 545 pour 129 002 KW.

Le nouveau plan de sortie de flotte annoncé par l'Etat, en septembre, conduira d'ici à fin 2009 au retrait de 15 navires supplémentaires, représentant 6300 KW. A fin 2009, la capacité de PMA aura diminué de 55 000 KW en 8 ans, ce qui représente une baisse de 31 %.

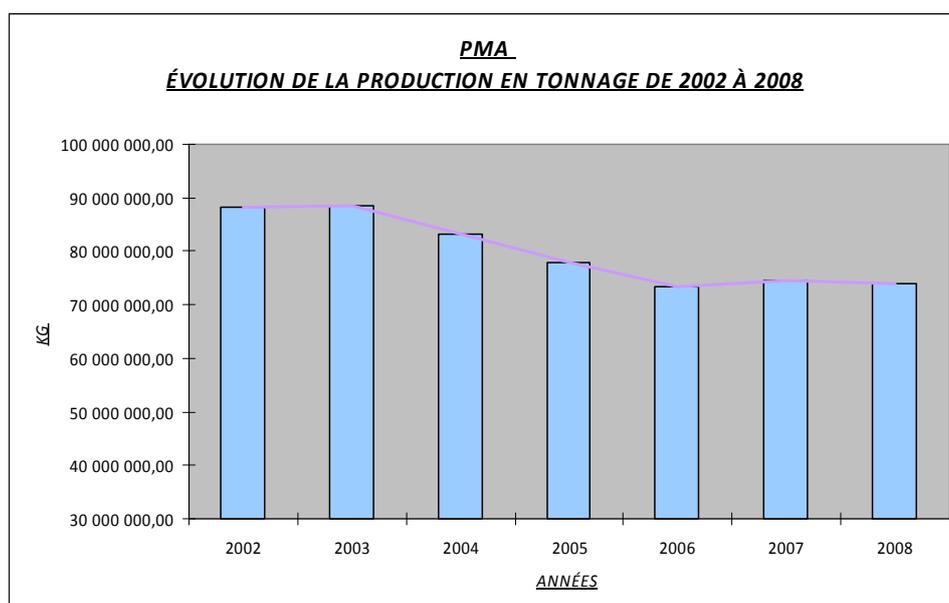
Cette évolution est le résultat des mesures ciblées sur des flottilles surcapacitaires.

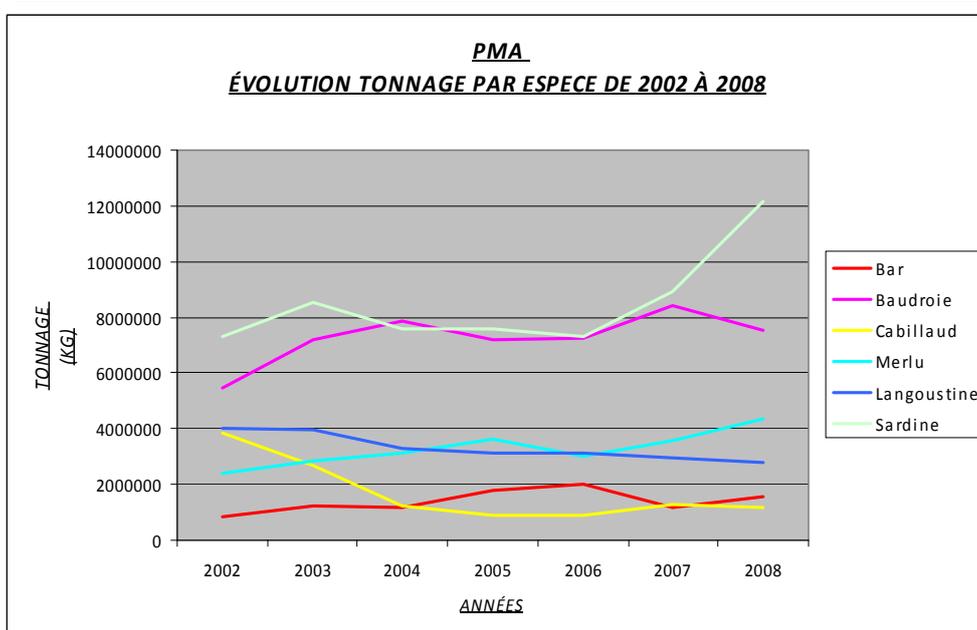
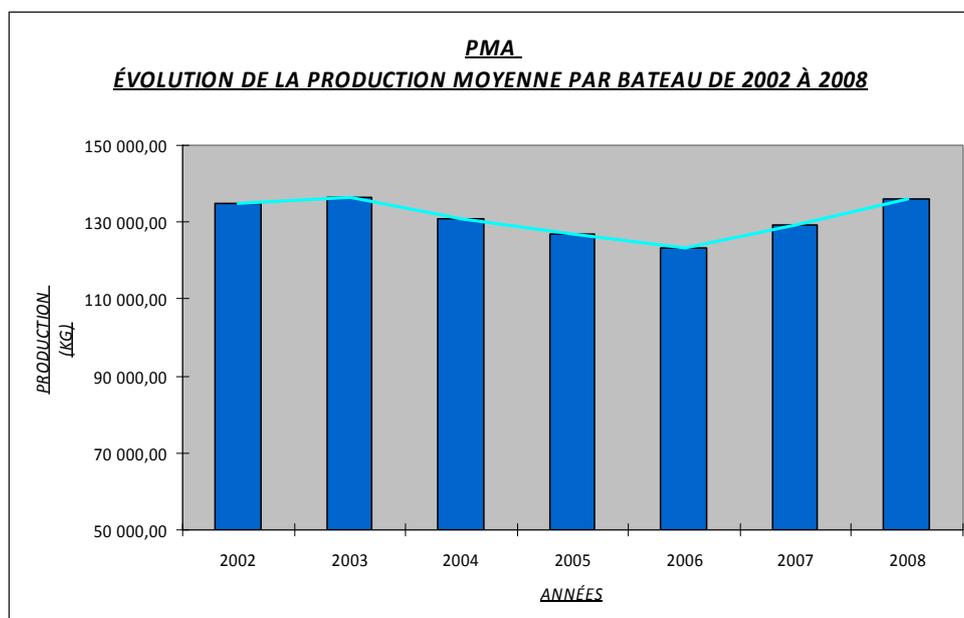
Cette tendance globale masque des évolutions internes différentes selon les spécialités exercées par les différentes flottes.

Si, par exemple, la capacité des chalutiers ciblant les espèces d'eau profonde a été réduite de l'ordre de 60 %, celle des sardiniers a augmenté, grâce à la disponibilité de la ressource.

Ceci explique que, malgré la diminution de 31 % de la capacité globale de la flotte de PMA, en 8 ans, les tonnages débarqués ne subissent une diminution que de 19 % sur la même période. Les tonnages moyens débarqués annuellement par chaque navire sont restés stables à 135 tonnes. Ceci ne s'explique pas par des gains de productivité éventuels que l'âge moyen élevé de la flotte (23 ans) rend impossibles, mais par des modifications dans la composition des captures totales débarquées.

Tandis que la part des espèces d'eau profonde, du cabillaud et des espèces qui lui sont associées (langoustine notamment) diminue, celle de la sardine ou du bar, dont la ressource est plus disponible, augmente, comme l'indique les courbes présentées ci-dessous.





Le tableau ci-dessous présente les taux de consommation des principaux sous-quotas alloués à PMA pour l'année 2008.

Taux de consommation des principaux sous-quotas alloués à PMA en 2008

Stock	Sous-quota	Production	Taux de consommation
Baudroie Vb, VI, VII, VIII	10 483 T	9 174 T	88 %
Cabillaud VII b/k	1349 T	1254 T	93 %
Eglefin VII b/k	4 142 T	3 554 T	86 %
Espèces d'eau profonde	7 532 T	5 913 T	79 %
Langoustine VIIIabd	2 728 T	1 975 T	73 %
Merlu Vb, VI, VII	2 729 T	2 501 T	91,7 %
Sole VIIIab	950 T	758 T	80 %

Depuis 2005, année où ce mode de gestion est entré en vigueur, aucun des sous-quotas stratégiques pour PMA n'a été fermé en cours de campagne.

Les taux de consommation, généralement situé entre 75 et 95 % à fin décembre, offrent suffisamment de sécurité pour que les membres de notre structure n'aient pas à avoir recours au highgrading. Cette marge pourrait aussi permettre d'amortir partiellement les effets de nouvelles diminutions de quotas qui interviendront en réponse aux exigences formulées lors du sommet de Johannesburg.

Ainsi, la flotte évolue non seulement en diminuant de capacité mais aussi en changeant de cibles pour éviter les espèces dont les disponibilités sont insuffisantes. Le plus souvent ces changements de métiers s'accompagnent de modifications profondes des navires qui rendent difficile le retour à l'activité initiale (chalut/filet par exemple). Le risque qu'ils contribuent à nouveau à la pêche d'origine est minime.

ANNEXE 2

RENFORCER LES MOYENS D'ACTION DES OP

Les Organisations de Producteurs comme échelon intermédiaire de responsabilité dans la gestion des droits de pêche

Pour assumer les missions que pourrait leur conférer la nouvelle PCP en matière de gestion de droits d'accès à la ressource les OP devront disposer de moyens d'action renforcés.

Les modes de gestion décrits dans la note se basent sur une délégation de responsabilité aux organisations de producteurs pour garantir le respect des quotas de pêche attribués à chaque Etat Membre. L'expérience française montre l'efficacité potentielle d'un tel système.

Elle met aussi en évidence les moyens réglementaires qu'il faut mettre en œuvre avec trois objectifs distincts :

S'assurer que les Organisations de Producteurs disposent des informations nécessaires à l'exécution de leur mission.

Informations sur l'activité de leurs membres

Pour assurer la gestion des allocations qui pourraient leur être faites conformément à notre proposition, et garantir la bonne application des plans qu'elles devront élaborer, les OP devront avoir la connaissance la plus fine possible de l'activité de leurs membres. Cette connaissance se fonde aujourd'hui sur le recueil des documents relatifs aux déclarations de captures et d'efforts de pêche (Log Books) que les adhérents adressent à leur Organisation en application du règlement intérieur de celle-ci. Il devrait être possible de rationaliser la transmission de ces informations en la rendant obligatoire via les services des autorités compétentes de l'Etat Membre en charge de leur collecte, ceux-ci devant en rester les premiers destinataires. Le passage du log book « papier » au log book « électronique » pour tous les navires de plus de 15 mètres à compter du 1^{er} juillet 2011 s'accompagnera d'une augmentation des cadences de transmission des données de captures et d'effort de pêche (une fois par 24 heures au lieu d'une fois par marée). La connaissance des captures quotidiennes des navires devrait permettre aux OP d'affiner encore leurs règles de gestion et leur application.

L'exemple décrit à l'annexe 1, montre qu'il est parfois nécessaire de recourir à des règles d'encadrement de l'activité des navires pour gérer les quotas. Dans ce cas, il est utile de disposer de tous les moyens de contrôle disponibles. Il serait donc souhaitable que les OP soient destinataires en routine et de façon réglementaire, des tracés VMS de leurs membres.

Connaissance des niveaux de consommation :

Une des clés de la réussite du système basé sur une gestion collective au niveau régional le plus approprié est de garantir sa transparence.

Au sein de la même structure, les producteurs, qui ont tous la possibilité de participer à la définition des règles, les connaissent en détail, chacun étant le témoin des pratiques de ses collègues, ils sont tous individuellement les garants de leur bonne application. Cependant, rien n'assure aux membres d'une organisation que des efforts équivalents soient faits par les producteurs appartenant aux autres structures disposant de parts des mêmes TACs.

Pour que le système fonctionne à une large échelle, il faut que les producteurs lui fassent confiance et qu'ils soient sûrs que les efforts qu'ils consentent soient équitablement partagés. Les parts de quotas attribuées à toutes les organisations européennes devront être connues et leur taux de consommation en temps réel accessibles librement par les autorités en charge du respect de la réglementation.

S'assurer que les Organisations de Producteurs disposent des moyens pour mener à bien leurs missions.

Leur donner les moyens de répondre à des augmentations ponctuelles de disponibilité de la ressource :

Quelques soient les règles de répartition entre OP choisies par les Etats Membres, il est nécessaire que les moyens leur soient donnés pour faire face à des augmentations ponctuelles de disponibilités de certains stocks, et que leurs parts de quotas puissent être revues à titre provisoire. Des échanges devront pouvoir se faire non seulement entre OP d'un même Etat Membre, mais aussi entre organisations de pays différents.

Ces échanges ayant pour but de répondre à des fluctuations temporaires de la ressource et éviter des rejets, ils ne pourront pas excéder une durée d'un an. Le transfert d'une part des quotas d'une OP vers une autre, devra obligatoirement faire l'objet d'une contre partie en terme de droits de pêche (sous-quotas de capture et/ou d'effort de pêche et/ou capacités donnant accès à une pêcherie).

L'opération devra être visée à la fois par les autorités des Etats Membres concernés et notifiée à la Commission Européenne de façon à ce qu'elle puisse être connue de toutes les autres organisations concernées par les stocks. Pour que ces échanges ne soient pas l'occasion de procéder à des augmentations de capacités consacrées à la pêche de certains stocks, les quantités obtenues ne pourront concerner que des quotas dont les Organisations sont déjà allocataires (les échanges ne pourront pas servir à développer des activités nouvelles).

Ces échanges ponctuels sont très différents de ceux que les Etats Membres réalisent tous les ans pour répondre à des besoins récurrents. Sur les 800 comptabilisés ces dernières années par la Commission dans son « livre vert », la très grande majorité a été réalisée pour répondre à des besoins ponctuels exprimés par de petits groupes de pêcheurs ; aussi concernent-ils le plus souvent des volumes modestes. Les consolider n'aurait aucun sens car d'une année à l'autre les besoins des parties prenant part à ces opérations changent. Les interdire serait tout aussi contre productif car : ils ne sont pas le signe de surcapacités structurelles, ils n'ont d'effet qu'à court terme et visent à optimiser de façon marginale les allocations de droits.

Leur donner les moyens de sanctionner leurs membres :

Il est important que les mesures de gestion décidées pour garantir le respect des quotas attribués à l'organisation soient strictement respectées. Celles-ci, décrites à l'annexe 1 de la note, peuvent comprendre notamment des mesures de contrainte individuelle.

En cas de non respect des règles établies, le contrevenant doit pouvoir être sanctionné en application d'un barème clairement défini, harmonisé au niveau communautaire. Les pénalités encourues en cas d'infraction aux règles de gestion doivent comprendre des possibilités de saisies des produits des ventes et/ou des suspensions du ou des permis et licences détenus par l'armateur, à titre provisoire ou définitif.

Leur donner la capacité d'agir sur le niveau d'activité de leurs membres aux ressources disponibles :

Pour se faire, les Organisations en charge de la gestion des quotas doivent pouvoir ajuster le nombre de navires autorisés à pratiquer un métier ou à accéder à une zone de pêche. Il semble logique que la délivrance des Permis de Pêche Spéciaux et la gestion des efforts de pêche qui leur sont éventuellement associés, mis en place par l'Union Européenne pour réguler l'accès à certaines pêcheries leur revienne, sous contrôle de l'Etat Membre à laquelle elles appartiennent.

S'assurer que les Organisations de Producteurs assument les responsabilités qui leur sont données :

S'assurer que les OP mettent en œuvre les moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches :

Pour que les politiques menées par les Organisations de Producteurs aient un effet positif sur l'application des règles communautaires, il faut que les adhérents à ces structures débarquent une part majoritaire des apports des espèces sous quotas effectués dans leur zone.

Les critères de reconnaissances des OP établis par le Règlement 2318/2001 devraient donc être revus pour intégrer un facteur lié à la représentativité des adhérents de l'organisation dans la capture des espèces soumises à quotas qu'elles entendent gérer. La reconnaissance serait accordée non seulement en fonction des critères classiques (20% du nombre de navires présents dans la zone ou % écoulé par l'intermédiaire de l'OP) mais aussi d'un pourcentage minimal des captures d'espèces sous quotas réalisées par l'ensemble des producteurs de l'Etat Membre (à définir).

Rechercher l'équilibre entre capacités de captures et ressources disponibles au sein des OP :

Les termes de l'article 11 du Règlement 2371/02 devraient être repris dans le Règlement fixant les critères de reconnaissance des OP de telle sorte que les structures l'ayant obtenue soient concernées par la recherche de l'équilibre entre capacité de la flotte de leurs adhérents et les quotas qui leur sont alloués.

Régime de sanction pour les OP :

Un régime de sanction pour les OP ne réalisant pas les objectifs qui leur seraient assignés pour la gestion des quotas devrait être instauré. Les pénalités seraient infligées par les Etats Membres sous contrôle de la CE. (cf mécanismes de soutien de marché, pouvant aller jusqu'au retrait de la reconnaissance de l'OP)

En accompagnement d'un cadre réglementaire adapté à la gestion des droits de pêche par les OP, celles-ci doivent pouvoir assumer pleinement ce rôle en disposant des moyens nécessaires.

Depuis la phase de concertation avec les pêcheurs, pour définir les méthodes de répartition interne des droits de pêche jusqu'au suivi de leur activité, en passant par les sanctions, l'information des pêcheurs sur leurs consommations individuelles, etc, les OP doivent mettre des moyens à la hauteur de ces missions. Moyens matériels, pour recevoir, traiter et analyser les données de suivi des activités de pêche de leurs adhérents mais aussi diffuser l'information en temps réel aux navires (NTIC). Moyens et compétences humaines, dans l'intermédiation avec les pêcheurs, dans la gestion des données et du dispositif de façon générale.

Cela suppose donc bien des OP structurées, représentatives (cf. supra) et armées pour relever le défi d'une gestion solidaire et collective, mais aussi responsabilisante et stricte des droits de pêche. Demain, les OP peuvent, avec ce type de dispositif, constituer le pivot légitime, efficace et efficient d'une gestion communautaire des pêches à la fois proche des réalités des pêcheurs, ancrées sur les territoires dépendants de cette activité, mais aussi disposant de la dimension, du recul et des responsabilités qui leur permettent d'appréhender de façon globale les pêcheries à l'échelle communautaire.