



7.10.2021

DOCUMENT DE TRAVAIL

sur la mise en œuvre de l'article 17 du règlement relatif à la politique commune de la pêche

Commission de la pêche

Rapporteure: Caroline Roose

La politique commune de la pêche (PCP) vise à atteindre divers objectifs à caractère tant environnemental que socio-économique. Les objectifs cités à l'article 2 du règlement (UE) n° 1380/2013 relatif à la PCP incluent notamment le fait de «faire en sorte que les incidences négatives des activités de pêche sur l'écosystème marin soient réduites au minimum», d'«obtenir des retombées positives économiques, sociales et en matière d'emploi», de «contribuer à garantir un niveau de vie équitable aux personnes qui sont tributaires des activités de pêche, en tenant compte de la pêche côtière et des aspects socioéconomiques» et de «promouvoir les activités de pêche côtière en tenant compte des aspects socioéconomiques»;

Parmi les nombreux outils dont disposent l'Union européenne et les États membres pour atteindre ces objectifs, les possibilités de pêche (quotas de capture ou d'effort de pêche) sont un outil particulièrement efficace. L'Union européenne est chargée de fixer les totaux admissibles de captures (TAC) annuels et l'effort de pêche total dans le but d'atteindre un niveau d'exploitation durable des ressources biologiques de la mer. Ces quotas sont ensuite répartis entre les États membres selon le principe de stabilité relative, de sorte que chaque État membre se voit attribuer une part stable des quotas de pêche fixés. Ces possibilités de pêche sont ensuite réparties au sein de chaque État membre entre les différents pêcheurs et organisations de producteurs.

Bien que la répartition des possibilités de pêche relève de la compétence des États membres, le règlement (UE) n° 1380/2013 définit une série de règles et offre un certain nombre de possibilités aux États membres à son article 17. Le rapport parlementaire de mise en œuvre vise à déterminer si les États membres respectent leurs obligations en vertu de l'article 17 du règlement relatif à la PCP et s'ils tirent parti des possibilités qui leur sont offertes par l'article 17 pour atteindre les objectifs de la PCP.

L'article 17 du règlement relatif à la PCP est libellé comme suit:

«Critères d'attribution des possibilités de pêche par les États membres

Lors de l'attribution des possibilités de pêche dont ils disposent visées à l'article 16, les États membres utilisent des critères transparents et objectifs, y compris les critères à caractère environnemental, social et économique. Les critères à utiliser peuvent notamment porter sur l'impact de la pêcherie sur l'environnement, les antécédents en matière de respect des prescriptions, la contribution à l'économie locale et le relevé des captures. Les États membres s'efforcent, dans le cadre des possibilités de pêche qui leur ont été allouées, de proposer des incitations destinées aux navires de pêche qui déploient des engins sélectifs ou qui utilisent des techniques de pêche ayant des incidences réduites sur l'environnement, notamment une faible consommation d'énergie et des dommages limités aux habitats.»

L'article 16, paragraphe 6, du règlement relatif à la PCP prévoit que chaque État membre «informe la Commission de la méthode d'attribution retenue».

Utilisation de critères transparents et objectifs

Conformément à l'article 17, les États membres sont tenus d'utiliser des critères transparents et objectifs lors de l'attribution des possibilités de pêche. Selon un rapport de la New Economics Foundation (NEF) et comme la rapporteure l'a constaté lors de ses recherches, il est souvent difficile de savoir précisément comment les possibilités de pêche

sont attribuées. Dans de nombreux États membres, très peu d'informations officielles expliquant les méthodes d'attribution des quotas sont accessibles au public. Rares sont les États membres qui publient les détails des systèmes qu'ils ont adoptés et qui disposent de registres publics indiquant les parts de quotas détenues par les navires/propriétaires.

Pourtant, l'article 17 prévoit que les critères d'attribution doivent être «transparents», ce qui signifie que les informations doivent être accessibles au public. Toutefois, il ressort d'une étude réalisée en 2015 par le département thématique du Parlement européen que 40 % des États membres de l'Union n'ont pas répondu aux questions de l'enquête sur la transparence. En 2017, un rapport de la NEF a révélé que de nombreux États membres, comme les Pays-Bas, le Portugal, la Pologne ou l'Allemagne, ne facilitent pas l'accès du public à des informations cohérentes, ce qui peut entraver la tenue des gouvernements pour responsables de la mise en œuvre dudit article. En revanche, certains pays assurent relativement bien la transparence de leur système – c'est notamment le cas de la Bulgarie et de la Grèce, qui ont mis en place des évaluations complètes basées sur un système de points, tandis que le Danemark, l'Estonie et l'Irlande décrivent l'opérationnalisation de leurs critères (par exemple, les pondérations prises en considération dans l'attribution). Par ailleurs, le Danemark et l'Estonie disposent tous deux d'un registre de quotas accessible au public.

L'article 17 dispose également que les critères d'attribution des quotas doivent être objectifs. Actuellement, dans la plupart des États membres, le principal critère d'attribution des possibilités de pêche est fondé sur le relevé des captures. Bien qu'il ait longtemps été considéré comme objectif, ce critère soulève des critiques. Une telle répartition tend à favoriser la pêche commerciale à grande échelle, qui détient des quotas depuis des dizaines d'années, plutôt que la pêche locale ayant une faible incidence.

En outre, bien qu'il appartienne aux États membres de décider de la manière dont les possibilités de pêche sont attribuées aux navires battant leur pavillon, l'article 16, paragraphe 6, du règlement relatif à la PCP exige des États membres qu'ils informent la Commission de la méthode d'attribution retenue, et donc de la manière dont l'article 17 est mis en œuvre. Toutefois, il ressort de l'évaluation de la dimension sociale de la PCP réalisée par le Comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP) qu'en 2020, seuls 16 des 23 États membres avaient répondu à la demande de la Commission en la matière. Le CSTEP souligne le manque de précision des réponses, qui empêche de déterminer les progrès réalisés par les États membres dans la mise en œuvre de l'article 17.

Utilisation de critères à caractère environnemental, social et économique

L'article 17 du règlement relatif à la PCP prévoit que les États membres utilisent des critères à caractère économique, social et environnemental pour attribuer les possibilités de pêche aux États membres. Bien que l'utilisation de ces critères reste facultative pour les États membres, il est intéressant de constater que seuls quelques États membres ont modifié leur système d'attribution des possibilités de pêche pour introduire de tels critères depuis l'adoption de la dernière réforme de la PCP.

En 2018, le Fonds mondial pour la nature (WWF) a évalué les systèmes utilisés pour l'attribution des possibilités de pêche et a estimé que, pour 69 % des États membres de l'Union (16 pays sur 23), le critère «mise en œuvre d'une attribution juste et durable des possibilités de pêche» était à l'état «pas encore de mise en œuvre».

Les États membres utilisent des systèmes d'attribution des possibilités de pêche qui reposent en grande partie sur le relevé des captures. Ces systèmes ne prévoient que très peu d'incitations pour les pêcheurs qui utilisent des techniques de pêche ayant une faible incidence, comme le prévoit la PCP, telles que le déploiement d'engins de pêche sélectifs ou l'utilisation de techniques de pêche ayant des incidences réduites sur l'environnement (notamment des dommages limités aux habitats).

Dans son rapport «Comment et pour qui?» 2021, la NEF constate que parmi les 22 États membres, 17 utilisent des critères portant sur les antécédents en matière de débarquement, 13 se basent sur les dimensions du navire (par exemple sa longueur, sa puissance, son poids), 12 utilisent des critères sociaux (par exemple l'âge des pêcheurs, les contrats de travail), 12 utilisent des critères économiques (par exemple, l'utilisation de quotas, la rentabilité, la valeur économique); et 11 utilisent des critères environnementaux (par exemple, le type d'engins, les écho-sondeurs). Cependant, dans la plupart des cas, les critères sociaux et environnementaux ont peu d'influence sur la répartition finale des quotas.

Le rapport indique également que ces systèmes d'attribution des quotas n'ont pas connu de changements radicaux depuis l'adoption de la réforme de la PCP en 2013 et que peu de progrès ont été accomplis entre le rapport de 2017 et celui de 2021.

De manière générale, bien que l'article 17 prévoie également des incitations pour encourager les pêcheurs à utiliser des engins plus sélectifs ou des engins à plus faible consommation de combustible et causant des dommages limités aux habitats, la plupart des systèmes en vigueur dans les États membres de l'Union ne tiennent pas compte de ces critères et ne peuvent être qualifiés d'incitatifs.

Exemple de bonnes pratiques (utilisation de critères à caractère environnemental, social et économique)

Il existe plusieurs exemples intéressants d'États membres ou d'autorités compétentes qui ont défini des critères à caractère social ou environnemental.

Dans la communauté autonome de Catalogne, en Espagne, un arrêté général a instauré des mesures volontaires pour qu'un fonds représentant 5 % des jours en mer soit attribué, à titre d'incitation à la conservation, aux pêcheurs qui adoptent des mesures supplémentaires visant à préserver les ressources halieutiques et les écosystèmes.

De même, dans les Terres australes françaises, le gouvernement français a mis en place un système selon lequel 30 % des possibilités de pêche sont attribuées en fonction de critères environnementaux. Cette performance environnementale est calculée selon le nombre d'oiseaux capturés pour 1 000 hameçons, le taux de capture de raies et le taux de perte de ligne. Cette mesure a fortement incité les pêcheurs à adapter leurs techniques de pêche afin de réduire au maximum leur incidence sur l'environnement et s'est avérée efficace pour limiter les incidences des activités de pêche sur l'environnement dans cette région.

À Malte, des critères environnementaux sont appliqués pour déterminer l'attribution des quotas de thon rouge, afin de soutenir les pêcheurs pratiquant la pêche à petite échelle avec des engins de pêche à faible incidence (hameçons et lignes). Malte réserve également une partie de ses quotas pour les imprévus, afin de couvrir les captures dépassant le quota individuel ou les prises accessoires de thon rouge. Cette attribution aux pêcheurs artisanaux

est également fondée sur des critères socio-économiques dans le but d'améliorer la résilience économique de leurs moyens de subsistance.

Dans la même optique, au Danemark, un quota est réservé aux bateaux de moins de 17 mètres utilisant des engins dormants. En outre, les jeunes pêcheurs (définis comme des pêcheurs de moins de 40 ans) sont soutenus dans leur intégration des activités de pêche régies par des TAC. Des quotas leur sont attribués pour une durée de 8 ans, avant d'être réaffectés aux quotas généraux. À titre de comparaison, en Finlande, la répartition se base sur les débarquements passés, et seule une petite partie des quotas réservée aux nouveaux arrivants (4 %) ne peut être transférée pendant cinq ans.

Dans certains cas, l'introduction de critères sociaux ou environnementaux ne permet pas d'atteindre leur objectif principal. En 2013, la France a fixé un quota socio-économique afin de rééquilibrer les quotas de thon rouge en faveur des pêcheurs artisanaux de la côte méditerranéenne française. En 2015, à la suite de l'augmentation des quotas nationaux, une méthode de répartition alternative permettant de pallier l'absence d'augmentation du quota pour les navires ne bénéficiant que du quota socio-économique a été proposée. Selon la nouvelle méthode, un quota socio-économique a donc été distribué, afin que chaque navire sous conditions, disposant ou non d'antériorités, puisse disposer d'un quota au moins égal à 0,5 tonne. In fine, ces prétendues considérations «socio-économiques» ne se retrouvaient pas dans la réalité. Par exemple, en 2021, les pêcheurs artisanaux ont reçu environ 10 % des quotas méditerranéens, mais plus de la moitié de ces 10 % ont été consacrés à des bateaux de pêche à petite échelle appartenant en fait à des propriétaires de senneurs.

Conséquences sur la réalisation des objectifs de la PCP et de la DCSMM

En raison de l'absence de mise en œuvre de l'article 17, il est plus difficile pour les États membres de l'Union et les pêcheurs de réaliser les objectifs fixés dans la PCP et la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» (DCSMM).

Les problèmes liés au manque d'équité et d'objectivité dans l'attribution des possibilités de pêche entravent le processus de restauration de l'environnement marin. En appliquant des critères d'attribution transparents et objectifs, les États membres pourraient soutenir les flottes de pêche qui sont économiquement efficaces, ont une faible incidence sur l'environnement marin mais qui, dans le même temps, bénéficient considérablement à la société en créant des emplois directs et sont essentielles à la subsistance ainsi qu'au patrimoine culturel de plusieurs communautés côtières de l'Union européenne.

Incitations

L'absence de mise en œuvre de systèmes d'attribution à caractère incitatif par les États membres prive ces derniers d'un outil utile pour réduire l'incidence des activités de pêche sur l'environnement. L'article 17 pourrait permettre de soutenir l'introduction volontaire de techniques de pêche à faible incidence et l'abandon volontaire des pratiques nuisibles. Il laisse uniquement aux États membres et à l'Union européenne la possibilité de légiférer quant à la restriction de l'utilisation des techniques les plus nuisibles, sans pouvoir encourager l'adoption de techniques à faible incidence.

La mise en œuvre de l'article 17 pourrait également permettre une meilleure application de la DCSMM. Bien que la DCSMM ait établi un cadre encourageant les États membres à réaliser

ou maintenir un bon état écologique de leur milieu marin d'ici 2020 (au plus tard), le rapport d'évaluation de la Commission montre que les progrès réalisés par les États membres en vue d'atteindre cet objectif n'ont pas été suffisants.

Pêche artisanale

L'absence de mise en œuvre de l'article 17, favorisant la pêche artisanale, contribue également à la disparition progressive de la pêche artisanale dans de nombreux États membres. D'après le dernier rapport économique annuel du CSTEP, les flottes côtières artisanales représentent 75 % de la flotte de pêche de l'Union européenne, mais ont contribué au volume débarqué à hauteur de 5,3 %. Cependant, bien qu'elles aient un accès limité aux possibilités de pêche et qu'il leur soit difficile de rivaliser avec les flottes industrielles, les flottes côtières artisanales sont plus performantes en matière d'efficacité économique. En effet, pour chaque euro de possibilités de pêche, les flottes côtières artisanales sont 3,5 fois plus efficaces que les flottes industrielles sur le plan de la valeur débarquée. Le rapport du CSTEP sur les données sociales dans le secteur européen de la pêche indique que «la pêche artisanale s'appuie sur les ressources locales et sur un capital plus faible, mais génère un plus grand nombre d'emplois que la pêche industrielle à grande échelle».

Par conséquent, un système d'attribution plus équitable assurant une distribution plus large des possibilités de pêche aux pêcheurs artisanaux dont l'incidence est faible produirait plus de bénéfices économiques et sociaux, conformément aux objectifs de la PCP.

En outre, si les dispositions prévues à l'article 17 ne sont pas appliquées et que les flottes industrielles, quelle que soit leur méthode de pêche, se voient constamment accorder l'accès à une grande partie des ressources marines, l'état des stocks ne s'améliorera pas. De ce fait, le secteur artisanal ne réaliserait aucun bénéfice et ne serait pas incité à poursuivre ses activités de pêche à faible incidence. Le changement du statu quo et la reconnaissance de la pertinence du secteur artisanal dans l'attribution des quotas auraient pour conséquence que les pêcheurs seraient plus enclins à pratiquer des activités respectueuses de l'environnement et à accepter des mesures environnementales plus strictes (par exemple, la création de zones marines protégées).

Les litiges au sujet des pratiques partielles et inégales en matière de répartition des quotas sont de plus en plus fréquemment portés devant les juridictions des États membres, qui commencent à établir une jurisprudence dans ce domaine. Ainsi, le tribunal administratif de Montpellier a annulé l'arrêté sur la répartition des quotas de pêche du thon rouge en France pour l'année 2017, en considérant que cette répartition n'avait pas pris en considération le critère environnemental prévu à l'article 17 et a considéré qu'un tel critère n'était pas seulement facultatif. L'affaire a été portée devant la justice par des pêcheurs artisanaux pratiquant une pêche à faible incidence, qui trouvaient le système d'allocation des quotas nationaux inéquitable.

Il est important de noter que l'issue de cette affaire peut être considérée comme un précédent juridique déterminant, car l'arrêt du tribunal s'appuie sur des dispositions figurant dans la PCP et peut être utilisé dans d'autres affaires aux niveaux nationaux. En effet, il réaffirme le caractère obligatoire de la mise en œuvre de l'article 17 au regard des objectifs plus larges de la PCP. Par exemple, le règlement relatif à la PCP dispose que «[l]a PCP garantit que les activités de pêche et d'aquaculture soient durables à long terme sur le plan environnemental et

gérées en cohérence avec les objectifs visant à obtenir des retombées positives économiques, sociales et en matière d'emploi et à contribuer à la sécurité de l'approvisionnement alimentaire».

Concentration dans le secteur des produits de la mer

Dans les pays où le relevé des captures est le principal critère d'attribution des possibilités de pêche, ces dernières sont liées aux navires eux-mêmes. Cela contribue à la concentration des quotas de pêche entre les mains de quelques propriétaires. Les sociétés peuvent acheter des navires auxquels sont rattachés des quotas pour concentrer davantage de quotas. Par exemple, pour lancer le super chalutier *Scombrus*, la société France Pélagique a acheté plusieurs navires auxquels étaient associés des quotas, s'en est débarrassée et a transféré leurs quotas à ce nouveau super chalutier. Étant donné que ces quotas n'étaient associés à aucun critère économique ou social, l'entreprise était libre d'effectuer ce changement. Étant donné que le *Scombrus* ne débarque pas ses captures localement, mais dans un pays tiers, cela aura des répercussions négatives importantes sur l'économie locale dans le secteur en aval.

Renouvellement générationnel

Le fait que des quotas soient associés aux navires augmente aussi artificiellement leur prix, et il devient donc difficile pour les jeunes pêcheurs de se lancer dans la pêche. Cela signifie que les jeunes pêcheurs doivent souvent commencer leur carrière sur de vieux navires, ce qui peut représenter un obstacle au démarrage de leur carrière ou un problème de sécurité à bord de ces vieux navires. L'article 17 constitue donc une occasion à saisir pour attirer les jeunes car, selon le CSTEP, la majorité des pêcheurs de l'Union européenne (58 %) appartiennent à la tranche d'âge des 40-64 ans, tandis que 7 % ont plus de 65 ans. Comme le souligne le rapport «Fishers for the future» (Des pêcheurs pour l'avenir) récemment adopté par le Parlement européen, faciliter le renouvellement générationnel permettrait également d'améliorer le développement des territoires et d'obtenir des effets positifs des activités de pêche en assurant l'avenir des populations des zones côtières et en préservant le patrimoine culturel de ces communautés.

Recommandations éventuelles

Nous avons constaté que les États membres ont mal appliqué l'article 17 du règlement relatif à la PCP en ce qui concerne tant l'obligation d'utiliser des critères transparents et objectifs lors de l'attribution des possibilités de pêche que la possibilité d'utiliser des critères à caractère économique, social et environnemental.

Bien que l'utilisation de critères à caractère économique, social et environnemental ne soit présentée que comme une possibilité et non comme une obligation pour les États membres, il n'existe aucun moyen pour ces derniers d'atteindre les objectifs énoncés dans la PCP et la DCSMM sans utiliser de tels critères lors de l'attribution des possibilités de pêche.

La Commission devrait donc s'assurer que chaque État membre attribue les possibilités de pêche en se basant sur une combinaison de critères environnementaux, sociaux et économiques. Ces critères doivent être répartis de manière équilibrée en fonction des spécificités locales et des défis à relever, à la lumière du fait que seuls des océans sains et productifs peuvent assurer la subsistance des pêcheurs à l'avenir. Il serait important de réfléchir à l'utilisation de tels critères pour la pêche récréative.

Il convient, en se basant sur les meilleurs conseils scientifiques disponibles et en consultant l'ensemble des parties prenantes, de définir des objectifs et d'établir des critères pour réattribuer une partie des possibilités de pêche. Par exemple, dans une région où le renouvellement générationnel est considéré comme un enjeu important, une part des possibilités de pêche pourrait être attribuée aux nouveaux arrivants. Lorsque les prises accessoires d'espèces sensibles sont nombreuses, une part des possibilités de pêche pourrait être attribuée en fonction d'un indicateur de performance relatif à la quantité de captures indésirées, ce qui encouragerait les pêcheurs à adapter leurs pratiques de pêche et rendrait les investissements nécessaires plus viables à long terme. Lorsque la pêche artisanale se voit menacée, une partie des quotas pourrait lui être spécifiquement attribuée.

Nous considérons que la Commission devrait travailler de manière plus proactive avec les États membres pour examiner les différentes manières d'attribuer les possibilités de pêche conformément aux recommandations figurant à l'article 17.

Nous demandons que soit fixé l'objectif d'attribuer 30 % des possibilités de pêche selon des critères à caractère environnemental et social d'ici 2030. Nous demandons à la Commission d'inclure cet objectif dans le prochain plan d'action pour la conservation des ressources halieutiques et la protection des écosystèmes marins.

Enfin, les parts de quotas représentant des droits à une ressource publique, nous estimons qu'elles devraient être rendues transparentes par l'intermédiaire d'un registre accessible au public. En outre, la Commission devrait veiller à ce que chaque État membre utilise des critères transparents et objectifs lors de l'attribution des possibilités de pêche. En effet, rendre ces informations accessibles au public permettra à la fois à la Commission et à la société civile de suivre les progrès réalisés en vue de la mise en œuvre adéquate de l'article 17 et de tous les éventuels effets positifs susmentionnés en matière de renouvellement générationnel, d'emploi, d'efficacité économique, d'incidence sur l'environnement et de patrimoine culturel des territoires côtiers.