

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Communication

Commission des affaires européennes

Communication de M^{me} Estelle Grelier sur les filets maillants
dérivants (COM(2014) 265 final – E 9359)

Mardi 4 novembre 2014
16 h 30



**COMMUNICATION SUR LES FILETS MAILLANTS
DERIVANTS**

de M^{me} Estelle Grelier

*Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil
prévoyant une interdiction de la pêche au filet dérivant,
modifiant les règlements (CE) n° 850/98, (CE) n° 812/2004,
(CE) n° 2187/2005 et (CE) n° 1967/2006 du Conseil
et abrogeant le règlement (CE) n° 894/97 du Conseil*

Com (2014) 265 final – E 9359

Réunion de commission du 4 novembre 2014

La présente proposition de règlement, présentée par la Commission européenne le 14 mai dernier, prévoit une interdiction totale de détenir à bord ou d'utiliser tout type de filet dérivant à compter de janvier 2015.

De quoi parle-t-on lorsque l'on parle de filets dérivants ? Les filets dérivants sont constitués d'une ou de plusieurs nappes rectangulaires, déployées verticalement dans l'eau. Le filet est maintenu à proximité de la surface de l'eau par des flotteurs qui sont fixés sur la partie supérieure, tandis que la partie inférieure est lestée pour maintenir les filets en position verticale. Les filets dérivants sont en général liés au navire par une extrémité.

1. Un encadrement progressif au niveau européen de la pêche au filet dérivant

Dans les années 1980, des filets dérivants de plusieurs dizaines de kilomètres de long ont commencé à être utilisés. Ces grands filets, non-sélectifs, ont entraîné un accroissement de la mortalité accidentelle d'espèces protégées, en particulier de cétacés, de tortues de mer et de requins. D'importantes campagnes de sensibilisation ont été menées contre ce que l'on a parfois appelé à cette époque des « murs de la mort » pour les dauphins, qui ont conduit l'Assemblée générale

des Nations unies à adopter plusieurs résolutions condamnant l'utilisation de ces grands filets dérivants. ⁽¹⁾

Suite à ces différentes résolutions, l'Union européenne a progressivement élaboré une législation encadrant la pêche au filet dérivant. Ainsi, depuis 1992, la détention à bord ou l'utilisation de filets dérivants d'une longueur supérieure à 2,5 km est interdite dans les eaux de l'Union européenne. ⁽²⁾ Depuis 2002, tous les filets dérivants, peu importe leur taille, sont interdits dans les eaux de l'Union européenne lorsqu'ils sont destinés à la capture d'espèce vulnérables, notamment le thon et l'espadon. ⁽³⁾ Enfin, depuis le 1^{er} janvier 2008, il est interdit de détenir à bord ou d'utiliser des filets maillants dérivants en mer Baltique. ⁽⁴⁾

2. La proposition de la Commission européenne, qui vise à interdire totalement les filets maillants dérivants, pénaliserait la pêche artisanale et aurait un impact environnemental incertain

Après avoir tenu une consultation publique sur ce sujet entre mars et septembre 2013, la Commission européenne a présenté une proposition de directive visant à interdire totalement la pêche au filet dérivant, afin de mettre fin aux pratiques de pêche illégales liées à l'utilisation de cet engin.

• *La proposition de la Commission européenne n'est pas justifiée*

Selon la Commission européenne, le respect des dispositions sur l'utilisation de ces filets est difficile à contrôler du fait de la petite taille des flottilles concernées et de leur polyvalence – ainsi, la possibilité de détenir à bord d'autres engins de pêche permettrait à certains pêcheurs de capturer des espèces dont la pêche au moyen de filets dérivants est interdite, puis de déclarer qu'ils les ont capturés à l'aide d'un autre engin.

Des pratiques de pêche illégale au filet dérivant ont en effet été constatées à plusieurs reprises. La France a d'ailleurs été condamnée par la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) ⁽⁵⁾, tout comme l'Italie ⁽⁶⁾, pour ne pas avoir suffisamment contrôlé ces pêcheries.

(1) Résolution n° 44/225 de l'Assemblée générale des Nations unies du 22 décembre 1989, résolution n° 45/197, résolution n° 46/215.

(2) Règlement (CEE) n° 345/92 du Conseil, du 27 janvier 1992, portant onzième modification du règlement (CEE) n° 3094/86 prévoyant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche.

(3) Règlement (CE) n° 1239/98 du Conseil du 8 juin 1998 modifiant le règlement (CE) n° 894/97 prévoyant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche.

(4) Règlement (CE) n° 2187/2005 du Conseil du 21 décembre 2005 relatif à la conservation, par des mesures techniques, des ressources halieutiques dans les eaux de la mer Baltique, des Belts et de l'Øresund, modifiant le règlement (CE) n° 1434/98 et abrogeant le règlement (CE) n° 88/98.

(5) Commission des communautés européennes contre République française, arrêt de la Cour (troisième chambre) du 5 mars 2009, affaire C-556/07 (arrêt relatif à l'utilisation de la « thonaille »), Arrêt de la Cour (troisième chambre) du 5 mars 2009 ; République française contre Conseil de l'Union européenne, arrêt de la Cour (troisième chambre) du 5 mars 2009, affaire C-479/07.

(6) Commission des communautés européennes contre République italienne, arrêt de la Cour (septième chambre) du 29 octobre 2009, affaire C-249/08.

La Commission européenne déduit de l'existence de ces pratiques illégales, que votre rapporteure condamne évidemment, que le plus simple pour y remédier serait tout simplement d'interdire totalement l'utilisation de filets maillants dérivants, ce qui faciliterait l'application de mesures de contrôle. Votre rapporteure ne peut que déplorer ce raisonnement aberrant.

Ce raisonnement est d'autant plus absurde que l'étude d'impact qui accompagne la proposition montre que la France comme l'Italie, après avoir été condamnées par la CJUE, ont adopté des mesures qui ont permis d'améliorer le contrôle de ces pêcheries. En France, l'utilisation de filets maillants dérivants n'est désormais autorisée que pour les navires inférieurs à dix mètres, qui pêchent en deçà de deux milles nautiques de la côte, et leur maillage doit être inférieur à cinquante millimètres. ⁽¹⁾ En Italie, des mesures similaires ont été mises en œuvre, et un plan d'action a été élaboré en collaboration avec la Commission européenne afin de renforcer l'efficacité des contrôles. Les missions de contrôle menées en Italie en 2013 n'ont pas permis de détecter des cas d'usage illégal de filets maillants dérivants, contrairement à l'année précédente. Selon l'association Oceana ⁽²⁾, ces pratiques illégales ont en effet substantiellement diminué au cours des dernières années, et concernent désormais essentiellement des ports italiens de Calabre et de Sicile.

Par ailleurs, cette approche prônant une interdiction uniforme d'une technique de pêche dans toutes les eaux de l'Union va à l'encontre du principe de régionalisation consacré par la nouvelle politique commune de la pêche.

Enfin, le manque de fiabilité de l'étude d'impact (qui ne comprend pas d'avis scientifique et dont les données sont contestées) a été souligné par la plupart des parties prenantes.

• *L'interdiction totale de la pêche au filet dérivant aurait un impact socio-économique négatif*

Surtout, il convient de s'opposer à l'adoption d'une telle proposition car elle aurait un impact important sur la pêche artisanale.

En France, environ 400 navires au total pratiquent la pêche au filet dérivant – l'activité de ces petits navires polyvalents étant difficile à évaluer avec précision car variable.

Cette pêche est notamment exercée dans les estuaires de la Loire, de la Gironde et de l'Adour, l'utilisation du filet dérivant étant particulièrement adaptée aux conditions d'exercice de la pêche estuarienne. La pêche au filet dérivant est également pratiquée dans les eaux maritimes de la façade Atlantique – Manche – Mer du Nord. Dans ces régions, ces pêcheries ciblent des espèces telles que le bar, le saumon, le hareng, la sole, la lamproie, le mulot ou la dorade. Par exemple, en

(1) Arrêté du 11 juillet 2011 relatif à l'interdiction de pêche à l'aide de filets maillants dérivants.

(2) Contribution d'Oceana à la consultation de la Commission européenne, septembre 2013.

Haute Normandie, une douzaine de petits navires, pêchant essentiellement le hareng, seraient concernés par la nouvelle réglementation.

Six navires pratiqueraient ce type de pêche en Méditerranée, pour cibler la sardine, l'anchois, la dorade, le maquereau ou le mullet.

Enfin, cette pêcherie est également pratiquée dans certains DOM : la pêcherie guyanaise comprend 83 navires et cible l'acoupa, tandis que la pêcherie martiniquaise comprend 45 navires et cible les poissons volants.

Les données transmises par le Gouvernement permettent d'établir un profil-type des navires utilisant ces filets maillants dérivants en zone maritime: il s'agit d'un navire de 8,5 mètres de longueur hors tout en moyenne, avec deux marins à son bord, travaillant en estuaires ou dans une bande maritime très proche de la côte. Ces navires se caractérisent par leur polyvalence, le filet dérivant permettant à de petites entreprises de pêche d'être pérennes en développant des stratégies de pêche diversifiées. ⁽¹⁾

● *Un impact environnemental incertain*

Non seulement l'impact socio-économique d'une telle interdiction serait négative, mais, de plus, l'impact environnemental d'une interdiction totale est très incertain.

C'est ce que souligne une étude externe sur le sujet commanditée par la Commission européenne et publiée en juillet 2014 ⁽²⁾, qui montre que l'impact environnemental des filets dérivants sous la réglementation actuelle est relativement faible (peu de captures accidentelles sont recensées, et la durée de l'action de pêche est en général inférieure à deux heures d'immersion et le plus souvent à 30 minutes, ce qui permet de minimiser le risque de mortalité des espèces protégées qui seraient capturées accidentellement). Une interdiction totale pourrait présenter des effets aussi bien négatifs que positifs selon la manière dont s'opère le report de l'effort de pêche sur d'autres métiers.

Par ailleurs, il ne faut pas oublier que les pêcheries artisanales sont les gardiennes d'un savoir-faire précieux, contribuant directement à la protection de l'écosystème : la mobilisation des pêcheurs de l'estuaire de la Gironde utilisant le filet dérivant pour la mise en œuvre du plan national de restauration de l'esturgeon européen en est un bon exemple.

(1) Toutefois, selon le Comité national des pêches, l'utilisation de cet engin est loin d'être anecdotique pour beaucoup de navires pêchant en estuaire : ainsi, en région Aquitaine, la pêche au filet dérivant représenterait 41% du chiffre d'affaires global des navires estuariens de moins de 10 mètres en 2013. En effet, les conditions de mer dans ces zones ne permettent pas toujours l'emploi d'engins de pêche fixes.

(2) Study in support of the review of the European Union regime on the small-scale driftnet fisheries, final Report: http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/small-scale-driftnet/doc/final-report_en.pdf.

3. Quel avenir pour ce texte ?

Au Conseil, cette proposition a été très mal accueillie par la plupart des États membres.⁽¹⁾ Le calendrier prévu par la Commission européenne, avec une application prévue pour janvier 2015, est apparu comme une forme de provocation.

Au Parlement européen, lors d'une première réunion organisée par la Commission pêche le 23 septembre dernier, les députés européens ont souligné que l'évaluation de l'impact socio-économique de cette proposition était insuffisante. Le 16 octobre, deux positions politiques ont émergé, une partie des députés européens souhaitant le rejet complet de la proposition législative, l'autre restant ouverte à l'adoption d'une telle proposition sous réserve de certaines modifications. La rapporteure, M^{me} Renata Briano (IT, S&D), s'est positionnée en faveur d'une position de compromis. Son rapport devrait être présenté en décembre 2014.

En ce qui concerne la société civile, il est intéressant de souligner que les réactions des ONG sont mitigées.⁽²⁾ Les organisations de pêcheurs sont très défavorables à ce texte (Europêche, Comité national des pêches, Fédération des organisations de producteurs de la pêche artisanale).

Votre rapporteure souhaite le retrait de cette proposition de règlement. En effet, une position de compromis ne semble pas adéquate pour un texte ayant une visée si précise, et risquerait de rendre le système plus complexe qu'il ne l'est actuellement, notamment si un tel compromis devait être obtenu à la faveur de la multiplication de dérogations.

En revanche, votre rapporteure est pleinement favorable à un renforcement des inspections et des contrôles de ces pêcheries. Cependant, votre rapporteure tient à souligner que ces contrôles, qui restent principalement effectués par les États membres, doivent s'appliquer de manière raisonnable.

*

* *

Au cours de sa réunion du 4 novembre 2014, la Commission des affaires européennes a adopté les conclusions suivantes :

(1) A l'exception de l'Allemagne, des Pays-Bas, et d'une moindre mesure de Malte. La présidence italienne ne s'est pas prononcée sur le fond de la question mais il semblerait que l'Italie soit a priori plutôt favorable à la proposition. Le Royaume-Uni, la France, la Pologne et l'Espagne se sont montrés particulièrement défavorables à la proposition.

(2) Greenpeace et Pew se sont prononcés en faveur du texte, sans toutefois en faire une priorité. Océana s'est en revanche déclarée défavorable au texte, soulignant le risque de pénaliser la pêche artisanale plutôt que de sanctionner les navires pratiquant une pêche illégale.

CONCLUSIONS ADOPTÉES

La Commission des affaires européennes,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil prévoyant une interdiction de la pêche au filet dérivant, modifiant les règlements (CE) n° 850/98, (CE) n° 812/2004, (CE) n° 2187/2005 et (CE) n° 1967/2006 du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 894/97 du Conseil [Com(2014) 265 final],

Vu l'étude d'impact accompagnant cette proposition de règlement [SWD(2014) 153 final],

Vu la consultation publique de la Commission européenne sur la pêche artisanale ayant eu lieu du 27 mars 2013 au 15 septembre 2013 et les contributions apportées à cette consultation,

Vu le règlement (CEE) n° 345/92 du Conseil, du 27 janvier 1992, portant onzième modification du règlement (CEE) n° 3094/86 prévoyant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche,

Vu le règlement (CE) n° 1239/98 du Conseil du 8 juin 1998 modifiant le règlement (CE) n° 894/97 prévoyant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche,

Vu le règlement (CE) n° 2187/2005 du Conseil du 21 décembre 2005 relatif à la conservation, par des mesures techniques, des ressources halieutiques dans les eaux de la mer Baltique, des Belts et de l'Øresund, modifiant le règlement (CE) n° 1434/98 et abrogeant le règlement (CE) n° 88/98,

Considérant que la proposition de règlement de la Commission européenne est insuffisamment justifiée,

Considérant que le principe de régionalisation de la politique commune de la pêche doit être respecté,

Considérant que le cadre législatif européen encadrant la pêche au filet dérivant est actuellement satisfaisant,

Considérant que la pêche artisanale doit être soutenue,

Considérant que l'interdiction de la pêche au petit filet maillant dérivant aurait un impact socio-économique négatif,

Considérant que l'impact environnemental d'une telle mesure est difficilement évaluable,

1. Est défavorable à l'interdiction totale des filets dérivants proposée par la Commission européenne ;

2. Accueille favorablement la volonté de la Commission européenne de préciser la définition des filets dérivants, afin d'éviter tout vide juridique ;

3. Souhaite que les données concernant la pêche au filet dérivant soient fiabilisées et qu'une nouvelle étude d'impact soit réalisée, afin d'identifier avec précision l'empreinte écologique de cette technique de pêche.