

N° 2175

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 juillet 2019.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ⁽¹⁾

sur une pêche durable pour l'Union européenne

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. JEAN-PIERRE PONT et DIDIER QUENTIN
Députés

(1) La composition de la commission figure au verso de la présente page.

La Commission des affaires européennes est composée de : Mme Sabine THILLAYE, présidente ; MM. Pieyre-Alexandre ANGLADE, Jean-Louis BOURLANGES, Bernard DEFLESSELLES, Mme Liliana TANGUY, vice-présidents ; M. André CHASSAIGNE, Mme Marietta KARAMANLI, M. Christophe NAEGELEN, Mme Danièle OBONO, secrétaires ; MM. Damien ABAD, Patrice ANATO, Mme Aude BONO-VANDORME, MM. Éric BOTHOREL, Vincent BRU, Mmes Fannette CHARVIER, Yolaine de COURSON, Typhanie DEGOIS, Marguerite DEPREZ-AUDEBERT, M. Benjamin DIRX, Mmes Coralie DUBOST, Françoise DUMAS, Frédérique DUMAS, MM. Pierre-Henri DUMONT, Alexandre FRESCHI, Bruno FUCHS, Mmes Valérie GOMEZ-BASSAC, Carole GRANDJEAN, Christine HENNION, MM. Michel HERBILLON, Alexandre HOLROYD, Mme Caroline JANVIER, MM. Christophe JERRETIE, Jérôme LAMBERT, Mmes Constance Le GRIP, Nicole Le PEIH, MM. Jean-Claude LECLABART, David LORION, Ludovic MENDES, Thierry MICHELS, Xavier PALUSZKIEWICZ, Damien PICHEREAU, Jean-Pierre PONT, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Mme Maina SAGE, MM. Benoit SIMIAN, Éric STRAUMANN, Mme Michèle TABAROT.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. LA POLITIQUE COMMUNE DE LA PÊCHE ET LA DURABILITÉ ENVIRONNEMENTALE : DES OUTILS PERTINENTS, UNE MISE EN ŒUVRE TROP COMPLEXE ET HÉTÉROGÈNE	11
A. L'UNION EUROPÉENNE DISPOSE DE TOUS LES OUTILS NÉCESSAIRES POUR CONCRÉTISER SON AMBITION EN MATIÈRE DE DURABILITÉ ENVIRONNEMENTALE DES PÊCHES	11
1. Une forte ambition européenne pour assurer une exploitation optimale des stocks halieutiques	11
a. Une directive-cadre pour un « bon état écologique » des stocks en 2020	11
b. Les totaux admissibles de capture et les quotas : une négociation dont il faut accroître la pluri-annualité et la transparence	12
2. Des avis scientifiques incontestés, de mieux en mieux suivis, mais encore trop partiels	15
a. Une recherche halieutique européenne d'une grande qualité	15
b. Les avis scientifiques, unanimement reconnus et associant les pêcheurs professionnels, restent encore insuffisants	16
c. Les TAC suivent de plus en plus les avis scientifiques, mais les justifications de dépassement doivent encore être apportées	18
B. DES OUTILS INDISPENSABLES INTRODUITS PAR LA RÉFORME DE LA POLITIQUE COMMUNE DE LA PÊCHE EN 2013	20
1. Des nouveaux outils indispensables, mais difficiles à mettre en œuvre	20
a. « Pêcher moins pour pêcher mieux et gagner plus » : le rendement maximal durable (RMD), un outil majeur pour la durabilité, qu'il faut continuer à perfectionner	20
b. L'obligation de débarquement : une mise en œuvre très complexe qui ne doit pas occulter le problème crucial des « prises accessoires »	23
i. Une nouvelle réglementation nécessaire d'un point de vue tant écologique qu'économique	23
ii. Une mesure largement rejetée par les professionnels	25

iii. Des erreurs majeures de mise en œuvre	25
iv. Des enjeux majeurs non pris en compte par la Commission européenne.....	26
v. Revoir totalement la mise en application de l'obligation de débarquement, afin de lui donner une traduction effective	28
c. Les accords de pêche durable (APD) : un dispositif à clarifier	30
2. Le FEAMP : un fonds globalement efficace que certains États membres doivent utiliser plus activement	32
a. L'outil financier principal à destination des pêches européennes	32
b. Une sous-utilisation du FEAMP par plusieurs États membres, dont la France.....	33
c. Le futur FEAMP	34
i. Le FEAMP post-2020 est en cours de négociation	34
ii. Le futur FEAMP doit être simplifié et rendu plus ambitieux en matière d'innovation technique visant à la durabilité	35
II. BILAN DE LA DURABILITÉ ENVIRONNEMENTALE DES PÊCHERIES EUROPÉENNES : DES AMÉLIORATIONS NOTABLES MAIS CONTRASTÉES, QUI NE PERMETTRONT PAS D'ATTEINDRE LES OBJECTIFS ÉCOLOGIQUES FIXÉS POUR 2020.....	37
A. UNE GESTION MONDIALE DE LA PÊCHE LARGEMENT SOUS-OPTIMALE.....	37
1. Plus de 90 % des stocks mondiaux pleinement exploités ou surexploités.....	37
2. Une consommation mondiale de produits de la mer en forte croissance.....	39
3. Des pertes économiques mondiales pour la pêche, directement liées à la situation de surexploitation des stocks.....	40
B. UN BILAN QUI S'AMÉLIORE LENTEMENT POUR LA DURABILITÉ DE LA PÊCHE DANS L'UNION EUROPÉENNE	41
1. Dans l'Union, un bilan global en amélioration, mais à un rythme encore trop lent et lié à des analyses encore trop partielles	41
a. Une amélioration substantielle de la situation des stocks et des pêcheries	41
b. Trois nuances principales doivent être apportées à ce constat positif.....	42
2. Des situations très variables pour la pêche européenne selon les zones géographiques	43
a. Dans l'Atlantique Nord : une culture désormais installée de la durabilité, mais dont les résultats sont encore perfectibles.....	43
b. La Méditerranée doit devenir la priorité absolue de toutes les politiques visant à la pêche durable dans l'Union européenne	45
i. Fortement défaillant, le système actuel de gestion des pêches en Méditerranée conduit directement à une surexploitation massive des stocks	46
ii. Un plan européen d'urgence pour la pêche en Méditerranée	51
c. Une pêche française à l'image de la pêche européenne.....	52
3. L'aquaculture européenne : une filière à renforcer, dans le respect de critères environnementaux plus stricts.....	54

C. L'EFFET DU RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE SUR L'ÉTAT DES RESSOURCES HALIEUTIQUES : UN IMPACT À MIEUX ÉVALUER ET PRENDRE EN COMPTE	56
1. Les effets du changement climatique sur les zones maritimes et les activités de pêche	56
2. Des responsabilités difficiles à établir entre la surpêche et le changement climatique	57
III. FAIRE DE LA DURABILITÉ L'ENJEU CENTRAL ET OPÉRATIONNEL DE LA PROCHAINE POLITIQUE COMMUNE DE LA PÊCHE	59
A. DES INVESTISSEMENTS NÉCESSAIRES POUR OPÉRER L'INDISPENSABLE TRANSITION VERS UNE PÊCHE TOTALEMENT DURABLE	59
1. Une pêche européenne en progrès, mais insuffisante tant économiquement qu'écologiquement	59
a. La pêche européenne reste insuffisante pour assurer les besoins du continent et nécessite une gestion intégrée au niveau européen	59
b. Utiliser pleinement et réformer la PCP pour lui donner une pleine efficacité environnementale	61
i. Une utilisation globalement insatisfaisante des nouveaux outils de la PCP par les États membres	61
ii. Inciter à la diversification des activités des pêcheurs	62
c. Un dialogue inexistant et une défiance profonde entre les institutions européennes et certains pêcheurs	63
2. La durabilité passera aussi par un travail accru sur les innovations, les mesures techniques et la recherche	65
a. Les mesures techniques et l'innovation en matière de pêche	65
i. La révision du règlement « mesures techniques »	65
ii. L'innovation dans les techniques de pêche : un outil majeur d'amélioration de la durabilité	66
b. Une durabilité appelée de leurs vœux par les consommateurs de produits de la mer et à laquelle la puissance publique peine à répondre	70
i. Les attentes des consommateurs en matière de durabilité des pêches	70
ii. L'effet positif de la labellisation : un enjeu manqué par la puissance publique	72
3. La transition vers une approche écosystémique des pêches européennes : une révolution à engager	74
a. La pêche affecte non seulement chaque stock pris isolément, mais aussi les écosystèmes	74
b. L'approche écosystémique : une nouvelle vision de la gestion des pêches pour assurer une véritable durabilité	75

B. CONTINUER À UTILISER PLEINEMENT LES OUTILS EUROPÉENS DE LUTTE CONTRE LA PÊCHE ILLÉGALE ET NON-RÉGLEMENTÉE AINSI QUE CONTRE LA SURPÊCHE	76
1. La lutte contre la pêche illégale, non déclarée et non réglementée	76
a. Un enjeu central pour la durabilité des pêches	76
b. L'Union européenne a mis en œuvre un dispositif juridique de lutte contre la pêche INN unique au monde	77
2. La lutte contre la surpêche : des efforts qui restent à accomplir pour faire respecter plus efficacement la législation européenne	77
C. RENFORCER LA CULTURE DU RESPECT DES RÈGLES EN MATIÈRE DE PÊCHE PROFESSIONNELLE ET DE LOISIR	79
1. Des contrôles encore largement perfectibles	79
i. Des contrôles accrus, des infractions répertoriées en baisse	79
ii. L'actuel « règlement de contrôle » : un cadre avancé mais encore insuffisant	80
iii. La révision en cours du règlement de contrôle	81
iv. Une révision encore trop parcellaire pour assurer un contrôle efficace et uniforme des pêches européennes	83
2. La pêche de loisir : une activité à prendre pleinement en compte	84
CONCLUSION	86
TRAVAUX DE LA COMMISSION	89
ANNEXES	101
ANNEXE N° 1 : SYNTHÈSE DU RAPPORT	103
ANNEXE N° 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS	105
ANNEXE N° 3 : LISTE DES PROPOSITIONS	113
ANNEXE N° 4 : PRINCIPALES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	116
ANNEXE N° 5 : DÉFINITIONS ET GLOSSAIRE DES PRINCIPAUX TERMES DE POLITIQUE DES PÊCHES	120

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

L'Union européenne est le troisième acteur mondial dans le domaine de la pêche. Vingt-trois États membres disposent en effet d'une côte maritime et le littoral européen est sept fois plus long que celui des États-Unis. Avec ses régions ultrapériphériques, l'Union dispose du territoire maritime le plus étendu du monde ⁽¹⁾.

Pourtant **l'Union ne représentait, en 2015, que 4,9 % des captures mondiales et 3 % du total de la production mondiale de poissons** ⁽²⁾. Elle se situait ainsi très en deçà des niveaux atteints par la Chine (37,7 % de la production mondiale), de l'Indonésie (10,6 %) et de l'Inde (4,8 %) ⁽³⁾. Les États membres de l'Union pêchent 6 millions de tonnes de poissons chaque année et disposent d'une flotte d'environ 90 000 navires. Toutefois, la balance commerciale pour les produits de la mer reste largement déficitaire ⁽⁴⁾.

Dans le monde, le poisson représente un enjeu économique, social et écologique majeur : il constitue la principale source non seulement de protéines animales pour un milliard de personnes, mais aussi de revenus pour 500 millions de personnes. Aujourd'hui, d'après l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), **33 % des stocks de poissons** ⁽⁵⁾ **dans le monde sont en situation de surexploitation et 60 % sont exploités à leur maximum.**

Or, **les États se sont peu à peu engagés à mettre fin à la surexploitation des ressources halieutiques**, dès la conférence de Londres en 1947, puis par l'intermédiaire de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ⁽⁶⁾. L'objectif d'une pêche mondiale durable a surtout été formalisé lors du Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg, en 2002 (où les États se sont fixé l'objectif de restaurer les stocks en 2015) et lors de la conférence mondiale sur la biodiversité de Nagoya en 2010, repoussant cet objectif à 2020.

(1) https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/documentation/facts_and_figures_fr

(2) En comptant l'aquaculture.

(3) Commission européenne, « Facts and figures on the common fisheries policies », édition 2018 (page 15).

(4) Commission européenne, « Le marché européen du poisson », édition 2018 (page 57)

(5) Un « stock » est défini comme la fraction exploitable de la population d'une espèce dans une zone donnée. Cela correspond donc à la ressource disponible.

(6) Article 61 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, du 10 décembre 1982.

La **politique commune de la pêche** (PCP) doit contribuer à réaliser ces engagements. Au départ annexée à la politique agricole commune, la PCP a été peu à peu autonomisée, pour constituer l'une des politiques les plus intégrées de l'Union européenne. Si des règlements sectoriels existent depuis les années soixante-dix, ce n'est qu'en 1983 qu'une PCP totalement autonome voit le jour. Elle est aujourd'hui régie par le règlement européen 1380/2013 du 11 décembre 2013.

Les **objectifs de la PCP** sont restés identiques à ceux de la PAC, dans la mesure où l'article 38 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) comprend, dans la définition des produits agricoles, « *les produits du sol, de l'élevage et de la pêche* ». Les objectifs de la PCP sont donc ceux énoncés par l'article 39 du TFUE, en particulier l'accroissement de la productivité du secteur, la garantie d'un niveau de vie équitable pour les professionnels et des prix raisonnables pour les consommateurs.

Ainsi, la PCP définit des « **totaux admissibles de capture** » (TAC) et des **quotas annuels**, répartis entre États membres. Ils constituent des limites maximales dans le prélèvement des stocks de poissons disponibles dans les eaux européennes. La PCP permet également aux pêcheurs de chaque État membre d'exercer dans les eaux d'autres États membres, dans la limite des TAC.

Cette politique est financée par un fonds structurel dédié, le **Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)**, doté de 6,4 milliards d'euros pour la période 2014-2020, dont 588 millions d'euros pour la France. Enfin, la PCP est complétée par une organisation commune des marchés (OCM), permettant de stabiliser le marché et de soutenir les revenus des pêcheurs.

Lors de la dernière réforme de la PCP en 2013, l'objectif revendiqué était celui de la durabilité. En effet, avec la publication du « Livre vert » en 2009 ⁽¹⁾, la Commission européenne avait pointé plusieurs constats inquiétants pour l'avenir de la filière et le maintien de la biodiversité marine :

- une « **surcapacité des flottes** » européennes, qui conduit nécessairement à une surexploitation des stocks ;
- « **un mécanisme décisionnel qui encourage une vision à court terme** », vision qui occulte, par définition, les enjeux structurels de la biodiversité marine ;
- « **un manque de volonté politique pour faire respecter la réglementation et un faible respect de cette réglementation par le secteur.** »

(1) Commission européenne, « Livre Vert. Réforme de la politique commune de la pêche », COM(2009) 163 final.

Plus généralement, la Commission européenne fait le constat que **la PCP ne garantit pas suffisamment la durabilité de la filière de la pêche**, tant en termes environnemental et économique que social. La PCP n'empêche pas la surexploitation des ressources ni la pêche illégale et non réglementée, et n'assure pas la viabilité de certaines pêcheries.

Généralement, la « durabilité » englobe au moins trois notions :

- la **durabilité environnementale**, c'est-à-dire une pêche respectueuse des stocks halieutiques, des habitats et de l'environnement maritime ;
- la **durabilité économique**, c'est-à-dire une pêche restant une filière économique dynamique, qui crée des emplois sûrs et rémunérateurs ;
- la **durabilité sociale**, permettant des bonnes conditions de travail, un renouvellement et une formation suffisante des pêcheurs.

Au regard de la répartition des compétences entre l'Union et les États membres, la **mission d'information de la Commission des affaires économiques** de l'Assemblée nationale, consacrée à la pêche ⁽¹⁾ s'est focalisée sur les questions de **durabilité économique et sociale**, dont les enjeux restent majoritairement nationaux. Le rapport de cette mission d'information complète celui de la Commission des affaires européennes, qui est axé **sur la durabilité environnementale des pêches européennes**.

Vos Rapporteurs tiennent à souligner que les enjeux de durabilité environnementale, d'un côté, et économique et sociale, d'un autre, ne doivent pas être séparés, mais sont au contraire étroitement liés. En effet, **une pêche durable d'un point de vue environnemental est la seule qui permettra à la filière économique de la pêche de rester compétitive et innovante**, ainsi que d'assurer un renouvellement générationnel suffisant. Les deux rapports doivent donc être lus comme des apports totalement complémentaires.

Dans notre rapport présenté au nom de la Commission des affaires européennes, il est d'abord souligné que la réforme de la PCP de 2013, sans doute l'une des plus ambitieuses de ces dernières décennies ⁽²⁾, a mis en place de **nouveaux outils** qui ont profondément modifié la gestion des pêches européennes. L'objectif de vos Rapporteurs est donc, en premier lieu, de mesurer la pertinence et l'efficacité de ces nouveaux outils, six ans après leur introduction, afin d'évaluer s'ils permettent d'accroître la durabilité environnementale de la pêche européenne **(I)**.

Dans un contexte mondial de surexploitation des ressources, l'Union européenne s'était en effet fixé **l'objectif qu'en 2020 l'ensemble des stocks**

(1) Cette mission d'information était composée de : M. Sébastien Jumel, Président ; Mme Annaïg Le Meur, Rapporteuse ; MM. Eric Bothorel, Nicolas Démoulin, Daniel Fasquelle, Benoit Potterie, Richard Ramos et François Ruffin et Mme Graziella Melchior, membres.

(2) La PCP est réformée tous les dix ans

halieutiques soient exploités à des niveaux soutenables. Cet objectif ne sera pas atteint, même si d'importants progrès sont constatés dans certaines zones. D'autres, comme la Méditerranée, restent des sources de préoccupation majeures auxquelles il faut répondre d'urgence **(II)**.

Ainsi, à l'aune de ces constats, **vos Rapporteurs formulent des propositions** pour faire de la durabilité environnementale un enjeu central de la politique européenne de la pêche, notamment à l'occasion de la prochaine réforme de la PCP. **(III)**.

I. LA POLITIQUE COMMUNE DE LA PÊCHE ET LA DURABILITÉ ENVIRONNEMENTALE : DES OUTILS PERTINENTS, UNE MISE EN ŒUVRE TROP COMPLEXE ET HÉTÉROGÈNE

La politique commune de la pêche a d'abord vocation à assurer un **renouvellement suffisant des stocks halieutiques** dans les eaux européennes, avec un double objectif : préserver la biodiversité marine et permettre aux pêcheurs de disposer de ressources suffisantes pour continuer à assurer leurs activités.

En effet, dans l'éventualité d'une totale liberté d'accès à la ressource, les pêcheurs seraient incités à prélever un volume maximum de poissons, le plus rapidement possible, afin d'augmenter leurs revenus. Cette situation entraînerait nécessairement un épuisement de la ressource et une destruction de la filière économique de la pêche. C'est pourquoi un **système de gestion des pêches** est indispensable.

A. L'UNION EUROPÉENNE DISPOSE DE TOUS LES OUTILS NÉCESSAIRES POUR CONCRÉTISER SON AMBITION EN MATIÈRE DE DURABILITÉ ENVIRONNEMENTALE DES PÊCHES

1. Une forte ambition européenne pour assurer une exploitation optimale des stocks halieutiques

a. Une directive-cadre pour un « bon état écologique » des stocks en 2020

La **directive-cadre « stratégie pour le milieu marin »** du 17 juin 2008 (dite « DCSMM »)⁽¹⁾ constitue le cadre de référence pour la préservation des stocks halieutiques dans l'Union européenne, définis comme la partie exploitable d'une population d'une espèce dans une zone géographique donnée⁽²⁾.

La DCSMM vise à atteindre en 2020 un « bon état écologique » des stocks, en donnant les moyens aux États membres d'agir en ce sens, en se fondant sur deux critères :

(1) Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin. Elle a été transposée dans le droit français dans le code de l'environnement, aux articles L 219-9 à L 219-18 et R 219-2 à R 219-17. Cette DCSMM constitue en réalité le pilier environnemental d'une stratégie plus large définie dès 2007, appelée la « politique maritime intégrée » (PMI). Celle-ci a permis l'adoption de la directive du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime (DCPEM).

(2) Définition de l'IFREMER. Le stock ne comprend donc pas les œufs, larves, juvéniles qui n'ont pas la taille nécessaire pour être capturés sans porter atteinte au renouvellement de ce stock.

- la **pression de pêche**, c'est-à-dire la conjonction entre une quantité d'activité de pêche (dite « effort de pêche ») et un mode de pêche spécifique ;
- la **biomasse**, c'est-à-dire le poids total d'une population, critère utilisé par les scientifiques pour mesurer le nombre d'individus qui composent un stock halieutique.

En ce sens, « *un stock est considéré comme en bon état écologique s'il est à la fois non surpêché et s'il présente une biomasse supérieure au seuil de référence* »⁽¹⁾. La DCSMM précise donc que, dans ce cadre, « *la politique commune de la pêche devrait (...) prendre en compte les impacts environnementaux de la pêche et les objectifs de la présente directive.* »⁽²⁾

b. Les totaux admissibles de capture et les quotas : une négociation dont il faut accroître la pluri-annualité et la transparence

Les **totaux admissibles de captures** (TAC) constituent l'outil principal et historique de la PCP. Ils sont définis comme les « *quantités maximales de poissons d'une espèce pouvant être prélevées sur une zone et une période délimitées* »⁽³⁾. Les TAC sont issus d'une prise de conscience progressive de ce que certains stocks de poissons peuvent disparaître, en cas de surexploitation.

Le cas de la morue à Terre-Neuve : un choc écologique maritime mondial

Les morues de l'Atlantique, ou *Gadus morhua*, étaient traditionnellement pêchées en grand nombre dans les Grands Bancs de Terre-Neuve, au bord du plateau continental nord-américain. La pêche y est pratiquée dès le XVI^e siècle, et fait l'objet d'une véritable « ruée » à la suite de l'expédition de John Cabot en 1497. Les pêches françaises atteignent 150 000 tonnes de captures vers 1600⁽¹⁾.

Cette surpêche a ensuite été favorisée par les innovations techniques du XXI^e siècle. Jusqu'à la fin des années 1980, ce sont en moyenne 60 000 tonnes de morues qui sont prélevées chaque année. Les prises culminent à 87 000 tonnes en 1961. En effet, les morues abondaient à un point tel que Pierre Loti, dans son ouvrage *Pêcheur d'Islande*, en 1896, décrit l'eau qui borde cette partie du Canada comme prenant la coloration du dos de ces poissons⁽²⁾. Or, les analyses scientifiques estiment qu'en prélevant plus que 25 % de la biomasse, le stock se trouverait en situation de surexploitation. Or, en 1974, ce taux atteint 48 % de la biomasse, et 60 % en 1982⁽³⁾ : le stock était donc en état de surexploitation massive.

En 1991, un effondrement particulièrement brutal du stock de morues est constaté. En 1993, seules 15 000 tonnes parviennent à être débarquées. Des décisions sont prises en urgence pour réduire drastiquement les prélèvements. La pêche française est interdite en 1992 et un moratoire total est imposé en 1995, provoquant une véritable crise

(1) IFREMER, « *Diagnostic sur les ressources halieutiques débarquées par la pêche française (métropolitaine)* », présentation réalisée par Alain Biseau, février 2019 (page 2).

(2) Considérant numéro 40.

(3) <https://www.ifremer.fr/peche/Le-monde-de-la-peche/La-gestion/comment/4.-Decisions/TAC-et-quotas>.

économique dans la région des Grands-Bancs de Terre-Neuve. La pêche ne reprend qu'en mai 1997, avec un TAC fixé à 10 000 tonnes par an. Les débarquements augmentent jusqu'à 30 000 tonnes en 1999. Des TAC sont fixés à 15 000 tonnes entre 2004 et 2007, puis à 13 000 tonnes entre 2007 et 2009 et enfin 11 500 tonnes entre 2009 et 2014⁽⁴⁾.

Pendant plusieurs années, aucune reconstitution de ce stock n'est constatée, malgré la fin de la surpêche, laissant penser à des conséquences irrémédiables. **En 2015, des études tendent à montrer qu'un stock de morues se reconstitue peu à peu.** Ainsi, « *plus généralement, si ce stock peut se rétablir, cela indique que le rétablissement de nombreux autres stocks décimés à l'échelle mondiale est également possible* »⁽⁵⁾. Mais les populations restent encore très faibles et la survie du stock n'est pas assurée.

Plusieurs raisons ont été invoquées pour expliquer cet épisode d'effondrement. La surpêche a été mise en avant, mais d'autres facteurs entrent également en jeu, en particulier **l'absence de communication entre les parties prenantes.** En effet, « *les évaluations scientifiques avaient été menées par des chercheurs rattachés à des institutions publiques qui n'impliquaient pas ou n'informaient pas les pêcheurs* »⁽⁶⁾. Cette situation a eu pour conséquence de susciter la méfiance des pêcheurs, qui ont continué à demander aux autorités publiques de pouvoir pêcher selon les mêmes rendements. C'est uniquement avec l'implication des pêcheurs dans les recherches scientifiques que la confiance a pu être rétablie.

L'effondrement du stock de morues est intervenu deux décennies après un autre choc écologique maritime : la quasi-destruction du stock d'anchois au Pérou, au début des années 1970. Alors que l'espèce représente 20 % des captures mondiales en 1970, les quantités débarquées s'écroulent brutalement à partir de 1973⁽⁷⁾. Si le phénomène climatique « El niño » est pointé, la surpêche est également responsable de cette situation. Mais les conséquences de cet événement n'ont pas eu le même écho que celui qu'aura par la suite l'effondrement du stock de morues du Canada, qui a constitué **une véritable prise de conscience mondiale de la vulnérabilité des stocks halieutiques.**

(1) Gascuel, Didier, Pour une révolution dans la mer. De la surpêche à la résilience. *Actes Sud*, 2019 (page 43).

(2) Extrait de Loti, Pierre, Pêcheur d'Islande, 1886 : « *La Marie projetait sur l'étendue une ombre qui était très longue comme le soir, et qui paraissait verte, au milieu de ces surfaces polies reflétant les blancheurs du ciel ; alors, dans toute cette partie ombrée qui ne miroitait pas, on pouvait distinguer par transparence ce qui de passait sous l'eau : des poissons innombrables, des myriades et de myriades, tous pareils, glissant doucement dans la même direction, comme ayant un but dans leur perpétuel voyage. C'étaient les morues qui exécutaient leurs évolutions d'ensemble, toutes en long dans le même sens, bien parallèles, faisant un effet de hachures grises, et sans cesse agitées d'un tremblement rapide, qui donnait un air de fluidité à cet amas de vies silencieuses.* »

(3) Gascuel, Didier, Pour une révolution dans la mer. De la surpêche à la résilience. *Actes Sud*, 2019 (page 248)

(4) Secrétariat canadien de consultation scientifique, « *Évaluation du stock de morue dans la sous-division 3PS de l'Opano* », 2014.

(5) Rose, George, « *Northern cod comeback* », *Journal canadien des sciences halieutiques et aquatiques*, 2015, 72(12), pp. 1789-1798.

(6) *Études de l'OCDE sur la croissance verte*, « *La croissance verte dans les pêches et l'aquaculture* », 2015 (pages 54-55).

(7) Gascuel, Didier, Pour une révolution dans la mer. De la surpêche à la résilience. *Actes Sud*, 2019 (page 78).

Ces TAC sont issus d'un processus décisionnel complexe, impliquant plusieurs acteurs :

- des organisations internationales composées **d'experts scientifiques** émettent des avis, fondés sur des diagnostics relatifs à l'état des ressources ;
- **la Commission européenne** émet des propositions de TAC. Elle peut choisir de suivre ou non les avis scientifiques. Ces propositions sont soumises à des instances consultatives, telles que le Comité économique et social européen ou encore le Comité consultatif des pêches maritimes et de l'aquaculture ;
- **le Conseil des Ministres chargés de la pêche** examine ensuite, au mois de décembre, ces propositions et adopte les TAC pour l'année qui suit. Selon une répartition décidée en 1983, les quotas de chaque État membre sont ensuite calculés, afin de répartir les TAC. Dans ce processus, le Parlement européen est totalement absent.

Selon vos Rapporteurs, **la procédure de détermination des TAC doit être revue**. Elle pose, en effet, plusieurs questions qui ont trait aux avis scientifiques (comme cela sera développé plus bas), mais aussi à leur stricte annualité. En effet, les TAC sont déterminés en décembre pour la seule année suivante. Or, il en résulte des conséquences importantes à deux niveaux :

- cela empêche de disposer d'une vision et d'une politique de moyen terme de reconstitution des stocks à un niveau d'exploitation durable ;
- cela peut entraîner des variations importantes d'un ou plusieurs quotas d'une année à l'autre, et créer ainsi des difficultés économiques pour les pêcheurs concernés.

Malgré la montée en puissance des « plans de gestion » aux objectifs pluriannuels, la stricte annualité de la procédure de détermination des TAC a des conséquences négatives à la fois pour la durabilité et pour les pêcheurs.

Proposition 1. Vos Rapporteurs demandent donc à ce que soit progressivement introduite une **programmation pluriannuelle des totaux admissibles de captures**. Cette pluri-annualité ne s'opposerait pas à des ajustements annuels, si la situation d'un ou plusieurs stocks peut le justifier.

À côté de ces mesures visant à contrôler la production, la PCP réglemente aussi la pêche européenne par des **mesures de contrôle des moyens de production**. Celles-ci consistent en une limitation à la fois de la capacité de la flotte ⁽¹⁾ et du temps passé en mer par les navires de pêche. Les règles relatives aux « mesures techniques » (maillage, type d'engins, zones et saisons

(1) La capacité de la flotte est définie comme la jauge multipliée par le nombre de jours passés en mer.

d'interdiction de la pêche), pour lesquelles un règlement spécifique est prévu, peuvent également entrer dans cette catégorie de mesures.

2. Des avis scientifiques incontestés, de mieux en mieux suivis, mais encore trop partiels

a. Une recherche halieutique européenne d'une grande qualité

L'Union européenne dispose d'un réseau d'experts scientifiques en matière halieutique d'une qualité tout à fait exceptionnelle. Ces derniers sont directement et continuellement associés aux décisions politiques en matière de pêche.

Il faut notamment citer :

- le **Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM)**, créé en 1902, qui conduit des recherches sur la biodiversité marine dans l'Atlantique-nord. Organe intergouvernemental, le CIEM ne conseille pas uniquement l'Union européenne, mais de nombreux gouvernements et organisations régionales. Le CIEM couvre l'Atlantique nord-est et la mer Baltique. D'autres organisations internationales complètent ses travaux, notamment la **Commission pêche de l'Atlantique Centre-ouest** ou la **Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique** ;
- le comité consultatif scientifique de la **Commission générale des pêches en Méditerranée (CGPM)**, créé en 1952, spécialisé dans les ressources au sein de la mer Méditerranée, de la mer Noire et des eaux intermédiaires ;
- le **Comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP)**, créé en 1993, et qui assiste directement la Commission européenne en matière de gestion des pêches. Ses membres ne sont pas permanents, mais y travaillent ponctuellement, par l'intermédiaire de groupes de travail. La Commission européenne saisit le CSTEP après réception des avis du CIEM ;
- l'**Observatoire européen des produits de la pêche et de l'aquaculture** est un outil développé par la Commission européenne et qui permet d'analyser les marchés liés au poisson, notamment en réalisant des études thématiques.

En France, les données sont collectées, stockées et exploitées par le **système d'information halieutique (SIH)** ⁽¹⁾, opéré par l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), en partenariat avec la

(1) <http://sih.ifremer.fr/>.

Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA), qui dépend, depuis 2017, du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

La collecte des données passe traditionnellement par trois canaux différents :

- les pratiques des pêcheurs, allant des quantités capturées jusqu'aux volumes vendus en criée ;
- des mesures faites par des observateurs en criée ou à bord des bateaux ;
- des campagnes océanographiques, allant au-delà des espèces exploitées.

b. Les avis scientifiques, unanimement reconnus et associant les pêcheurs professionnels, restent encore insuffisants

Les diagnostics formulés par les scientifiques sont, sauf cas particuliers, considérés comme fiables et sérieux, tant par les professionnels du secteur que par les autorités publiques. Il s'agit là indéniablement d'un point fort de la PCP qu'il importe de souligner.

Avec l'IFREMER, la France s'est dotée d'un organisme de recherche adapté et puissant, doté de 200 millions d'euros de budget, avec près de 300 chercheurs et 700 ingénieurs et techniciens.

Il faut également souligner les **rapports relativement apaisés entre la communauté scientifique et la plupart des pêcheurs**. Les observateurs scientifiques embarqués à bord des bateaux ne connaissent aucune difficulté particulière dans leurs rapports avec les professionnels. En France, cette observation à bord est effectuée par les scientifiques de l'IFREMER, dans le cadre de l'action « Obsmer »⁽¹⁾, permettant d'avoir une vision de la totalité des captures. Ces mesures peuvent également se faire en criée, avec l'action « Obsventes »⁽²⁾. Les pêcheurs professionnels français participent aussi à la collecte des données grâce aux capteurs posés sur les navires (projet « Recopesca »⁽³⁾).

Certains acteurs soulignent toutefois **un manque de moyens de la recherche**, tant en termes financiers qu'humains. Il en résulte que **certaines pêcheries ne sont pas suivies par le CIEM** (homards, bulots, sèche, céphalopode, rouget par exemple). En particulier, certaines espèces importantes d'un point de vue commercial ne sont pas évaluées, telles que la sardine en mer Celtique, le bulot en Manche-Est, l'anchois dans le Golfe du Lion, le tacaou ou la daurade royale.

(1) <http://sih.ifremer.fr/Description-des-donnees/Module-Ressources-exploitees/Demographie-des-captures/Obsmer-Observation-sur-navires-de-peche>.

(2) <http://sih.ifremer.fr/Description-des-donnees/Module-Ressources-exploitees/Demographie-des-captures/Obsventes-Observation-en-criee>.

(3) <https://www.ifremer.fr/recopesca/Le-projet-RECOPECA/Description-du-projet>.

De ce fait, la situation de surexploitation de certaines espèces, telles que le bar, la lotte ou le lieu jaune, n'est connue que depuis peu de temps, et d'autres stocks sont dans une situation qui demeure totalement inconnue : à ce titre, **la mer Méditerranée apparaît clairement comme le parent pauvre de la recherche halieutique.**

Ainsi, la recherche tient, dans les politiques de gestion des pêches, une place centrale. Elle permet aux décideurs et aux pêcheurs de disposer de données fiables et de déterminer les TAC et quotas sur une base scientifique. L'Union européenne dispose de nombreux organismes de recherche qui font autorité et ne suscite des doutes de la part d'aucun type d'acteurs du monde halieutique. Ce socle scientifique est un atout considérable qui rend la PCP crédible.

Toutefois, l'Union et les États membres doivent continuer à investir durablement dans la recherche, afin :

- **d'en élargir continuellement le champ d'étude** : le nombre et le type d'espèces étudiées ne couvrent pas l'ensemble des captures réalisées par les pêcheries européennes. À titre d'exemple, pour la France, les évaluations effectuées dans ce cadre concernent environ 200 stocks ⁽¹⁾.
- **d'innover dans les méthodes et les objectifs** de la recherche halieutique, telles que les biotechnologies marines par exemple.

La Commission européenne a lancé dès 2010 un plan intitulé « **Connaissance du milieu marin 2020** » ⁽²⁾. Celui-ci permet l'application de plusieurs textes, notamment le volet de la politique maritime intégrée consacré à l'environnement ⁽³⁾, la DCSMM ⁽⁴⁾ et le règlement obligeant les États membres à fournir, collecter et gérer des données de qualité en matière de pêche ⁽⁵⁾.

Cette initiative a notamment permis de lancer le « **European Marine Observation and Data Network** » (EMODnet) ⁽⁶⁾, conglomérat d'organisations soutenues par l'Union et qui visent à compiler l'ensemble des données relatives à la mer. Un livre vert ⁽⁷⁾, publié en 2012, dresse le bilan de ces avancées.

(1) IFREMER, « Les ressources halieutiques françaises : bilan 2018 », 1^{er} février 2019 (page 2).

(2) Commission européenne, Communication au Parlement européen et au Conseil, « Connaissance du milieu marin 2020. Données et observations relatives au milieu marin en vue d'une croissance intelligente et durable », septembre 2010, COM(2010) 461 final.

(3) Les conclusions du Conseil sur la politique maritime intégrée du 16 novembre 2009 encourageaient la Commission européenne à présenter des propositions en vue d'améliorer l'utilisation des connaissances scientifiques.

(4) Article 11 de la directive 2008/56/CE du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin : « les États membres élaborent et mettent en œuvre des programmes de surveillance coordonnés en vue d'évaluer en permanence l'état écologique de leurs eaux ».

(5) Règlement n°199/2008 du Conseil du 25 février 2008.

(6) <http://www.emodnet.eu/>.

(7) Commission européenne, « Livre vert. Connaissance du milieu marin 2020. De la cartographie des fonds marins à la prévision océanographique », 2012, COM(2012) 473 final.

Les institutions européennes se sont donc saisies, certes assez tardivement, de l'enjeu majeur de la connaissance marine, en particulier pour le secteur de la pêche. Toutefois, l'aspect encore lacunaire des recherches incite à réfléchir sur la possibilité de se doter d'une **approche de précaution pour ce qui concerne les espèces inconnues de la science**, ce qui pourrait inciter fortement les autorités publiques à continuer à investir dans la recherche.

c. Les TAC suivent de plus en plus les avis scientifiques, mais les justifications de dépassement doivent encore être apportées

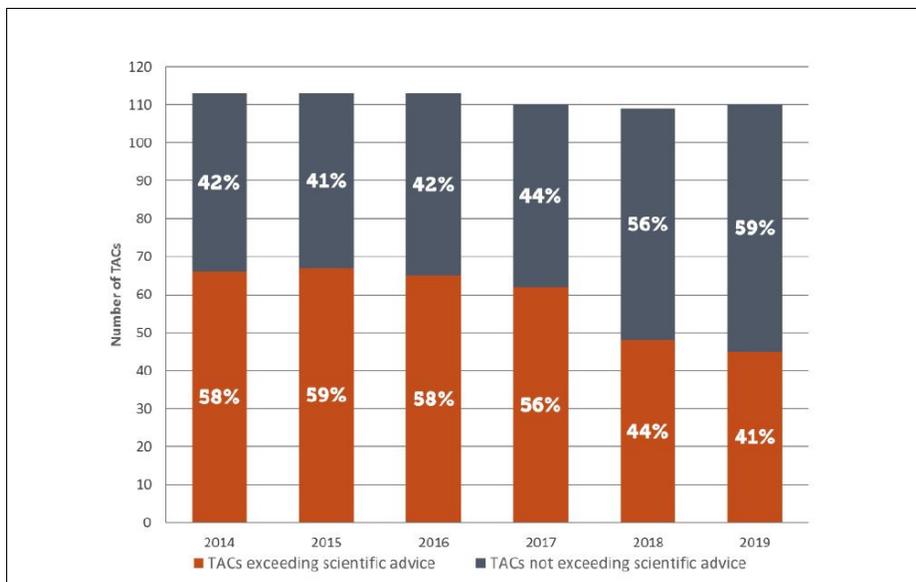
Le constat selon lequel les TAC ne suivent pas encore suffisamment les avis scientifiques est régulièrement soulevé. Pour les pêcheries de l'Atlantique Nord-est, par exemple, 32 % des TAC proposés par la Commission européenne en novembre 2018 dépassaient les avis scientifiques. *In fine*, **41 % des TAC adoptés par le Conseil en 2018 étaient supérieurs aux avis scientifiques**.

Il faut toutefois noter que ce chiffre était de près de 60 % en 2015 et on constate, depuis, une diminution constante du nombre de TAC excédant l'avis scientifique⁽¹⁾. L'écart par rapport aux quantités de prélèvement conseillées a culminé à environ 40 % en 2013, lors de la négociation de la PCP, et à nouveau en 2017 en raison de l'introduction de l'obligation de débarquement⁽²⁾. Or, **aucune justification particulière n'est apportée pour expliquer que certains TAC continuent à excéder ces avis**.

(1) Pew Charitable Trust, « *Analysis of Fisheries Council agreement on fishing opportunities in the north-east Atlantic for 2019* », 14 mars 2019.

(2) Borges, Lisa, « *Setting of total allowable catches in the 2013 EU common fisheries policy reform: possible impacts* », *Marine Policy*, 91, 2018.

PROPORTION DE TOTAUX ADMISSIBLES DE CAPTURES DÉPASSANT OU RESPECTANT LES AVIS SCIENTIFIQUES (2014-2019)



Source : Pew Charitable Trust, mars 2019.

La New Economics Foundation ⁽¹⁾ a également calculé qu'en moyenne, **entre 2001 et 2017, 70 % des TAC fixés par les États membres étaient supérieurs aux limites recommandées**. Toutefois, une tendance à un respect accru est également constatée, dans la mesure où les TAC ne sont en moyenne supérieurs que de 6 % en 2017, contre 42 % en 2001. Certains États membres bénéficient plus, en proportion, des TAC excédant les avis scientifiques. Ce sont en particulier l'Espagne (38 % de TAC supérieurs aux limites scientifiques), le Portugal (34 %) et les Pays-Bas (27 %) ⁽²⁾.

À ce titre, l'ONG « ClientEarth » a porté plainte, le 8 avril 2019, auprès de la médiatrice européenne, contre le Conseil, en contestant le **manque de transparence dans la définition des quotas de pêche**. La médiatrice européenne avait déjà recommandé, en février 2018, au Conseil de publier les procès-verbaux des réunions de certaines instances préparatoires et du Conseil ⁽³⁾, ce que le Parlement européen avait également demandé en janvier 2019 ⁽⁴⁾.

(1) New Economics Foundation, « Une donne équitable pour la pêche en France. Comment gérer la pêche française dans l'intérêt public », 2017 (page 9)

(2) New Economics Foundation, *op. cit.*

(3) Enquête stratégique OI/2/2017/TE relative à la transparence du processus législatif du Conseil

(4) Résolution du Parlement européen du 17 janvier 2019 sur l'enquête stratégique OI/2/2017 de la Médiatrice sur la transparence des débats législatifs dans les instances préparatoires du Conseil de l'Union européenne (2018/2096(INI))

Proposition 2. Vos Rapporteurs proposent **d’obliger la Commission européenne, puis le Conseil, à justifier chaque TAC supérieur à un avis scientifique.** Cela permettrait d’accroître la transparence des débats au Conseil, d’éclairer le public sur les raisons (économiques et sociales, notamment) qui ont pu justifier un tel dépassement et de légitimer certaines décisions pouvant aujourd’hui susciter la perplexité.

De plus, on peut noter une décorrélation croissante entre la représentation géographique utilisée par les scientifiques (c’est-à-dire l’unité fonctionnelle au sein de laquelle la reproduction des poissons est observée) et celle utilisée par les instances politiques (c’est-à-dire des unités de gestion). Une tendance à la simplification des unités de gestion peut également être constatée.

Proposition 3. Vos Rapporteurs demandent à ce que **les unités de gestion utilisées par la Commission européenne puis le Conseil pour déterminer les TAC soient plus régulièrement actualisées,** affinées et adaptées à la fois à la répartition utilisée par les scientifiques et aux spécificités des pratiques de la pêche dans chaque zone.

B. DES OUTILS INDISPENSABLES INTRODITS PAR LA RÉFORME DE LA POLITIQUE COMMUNE DE LA PÊCHE EN 2013

1. Des nouveaux outils indispensables, mais difficiles à mettre en œuvre

a. « Pêcher moins pour pêcher mieux et gagner plus » : le rendement maximal durable (RMD), un outil majeur pour la durabilité, qu’il faut continuer à perfectionner

Le rendement maximal durable est un concept introduit dans la PCP en 2013 et qui définit la **quantité maximale d’individus pouvant être prélevée, de manière continue et en moyenne, dans un stock sans affecter sensiblement le processus de reproduction.**

Un stock est considéré comme correctement exploité tant que la pression de pêche à laquelle il est soumis ne dépasse pas celle permettant d’obtenir le RMD. Pour le mesurer, les scientifiques utilisent **les notions de « mortalité par pêche »⁽¹⁾ et de « biomasse »**, afin de définir des quantités-cibles.

Ainsi, si la mortalité par pêche est égale ou inférieure à la mortalité optimale (celle du RMD), la biomasse de géniteurs peut renouveler le stock de poissons. À ce moment-là, la quantité de biomasse prélevée par la pêche sera comblée par la reproduction adulte. **Les pêcheurs, en deçà de ce seuil, peuvent être assurés de prélever sans amputer le stock.**

Le règlement du 11 décembre 2013 sur l’actuelle PCP définit un objectif clair dans son article 2.2 : « *La PCP (...) vise à faire en sorte que l’exploitation*

(1) Proportion des individus qui meurent chaque année à cause de la pêche.

*des ressources biologiques vivantes de la mer rétablisse et maintienne les populations des espèces exploitées **au-dessus des niveaux qui permettent d'obtenir le rendement maximal durable.** » À cette fin, la PCP prévoit donc dans ce même article que « *le taux d'exploitation permettant d'obtenir le rendement maximal durable sera, si cela est possible, atteint en 2015 et pour tous les stocks, progressivement et par paliers, **en 2020 au plus tard.** »**

Le rendement maximal durable (RMD) a été **théorisé dès 1935** par Michael Graham ⁽¹⁾, qui le définit intuitivement comme le point le plus hautement désirable dans la courbe d'équilibre correspondant à la capture maximale de long terme. Il sera complété scientifiquement en 1954 par les travaux de Milner Schaefer ⁽²⁾, pour donner naissance au « modèle Graham-Schaefer ».

Le RMD est devenu peu à peu la norme de référence en matière de politique des pêches dans le monde. Aux États-Unis, c'est le Sous-secrétaire à la pêche, Wilbert Chapman, qui introduit cette idée dès la fin des années 1940, moins pour des raisons scientifiques ou écologiques que par un « *putsch politique* » ⁽³⁾. C'est véritablement à partir de la conférence de Rome, en 1955, que le RMD devient la norme internationale de bonne gestion des pêches. Avec l'accord de Johannesburg du début des années 2000, **l'atteinte du RMD est assortie pour la première fois d'une date butoir, fixée « autant que possible, pas plus tard qu'en 2015 »**. Bien que l'Union ait signé cet accord en 2002, la révision de la même année de la PCP ne fait pas encore entrer le RMD dans les normes de la politique des pêches ; il faudra attendre 2013, alors que le respect du RMD pour 2015 est d'ores et déjà impossible.

Le RMD a indéniablement servi **d'outil concret permettant une amélioration substantielle de la prise en compte de l'enjeu de durabilité dans les activités de pêche**, tout en étant la cible de nombreuses critiques. En effet, le RMD, dans la logique du modèle Graham-Schaefer, s'appuie sur l'idée que l'équilibre souhaitable est celui qui permet de maximiser les captures sur le long terme. En conséquence, ce concept a conduit à une réflexion fondée principalement sur l'effort de pêche (nombre de bateaux, nombre de jours ou d'heures de pêche, caractéristiques des engins), afin de calculer l'effort qui maximise le nombre de captures.

En conséquence, tout un pan de la gestion des pêches a longtemps été mis de côté, en particulier en ce qui concerne l'amélioration des maillages et généralement toutes les questions relatives à la sélectivité des engins. Dès 1976,

(1) Graham, Michael, "Modern theory of exploiting a fishery, and application to North Sea trawling", ICES Journal of marine science, 10, 1935 (pp. 264-274).

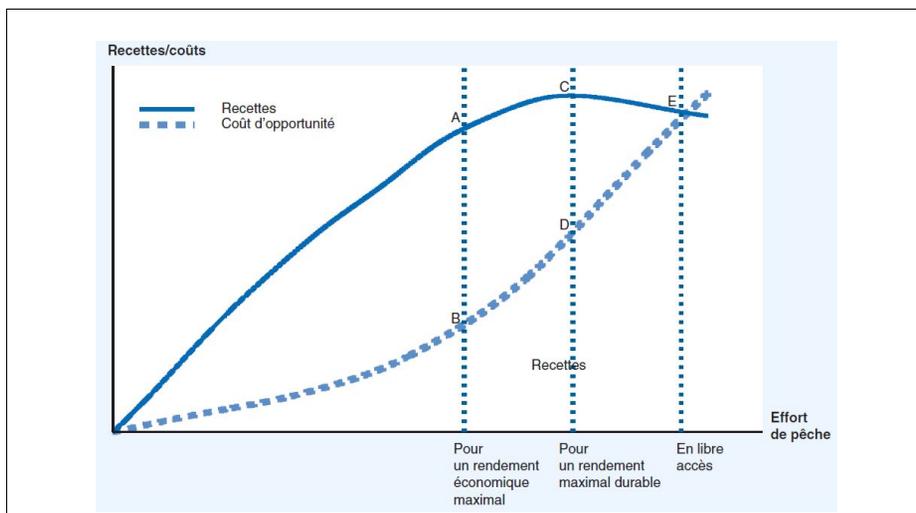
(2) Schaefer, Milner B., "Some aspects of the dynamics of populations important to the management of the commercial marine fisheries", Bulletin of the Inter-American Tropical Tuna Commission, 1, 1954 (pp. 26-56).

(3) Gascuel, Didier, Pour une révolution dans la mer. De la surpêche à la résilience. Actes Sud, 2019 (page 244).

des experts du CIEM décrivent le RMD comme « *un danger considérable* »⁽¹⁾. En 1977, le Professeur Larkin critique cette notion, en signant un *Épitaphe pour le rendement maximal durable*⁽²⁾, et en dénonçant le fait que le RMD ne prendrait pas en compte la rentabilité économique des pêcheries, ni les variations des stocks dans l'espace maritime. En effet, le concept RMD omet la mesure des biomasses, ainsi que les autres pans des réseaux trophiques et l'aspect écosystémique des pêches. La régulation de l'effort des pêches n'est pas suffisante pour assurer une véritable durabilité.

C'est pourquoi des recherches tendent à développer de nouveaux concepts, en particulier le **rendement économique maximal (REM)**⁽³⁾, qui vise à assurer la maximisation de la rentabilité économique des pêcheries. Le REM tient compte des effets du stock sur le coût de l'effort de pêche, afin d'optimiser la rentabilité. Comme le montre le graphique ci-après, les études économiques estiment que le REM se situe, en termes de volumes de captures et donc d'effort de pêche, en dessous du RMD.

DÉTERMINATION DU RENDEMENT MAXIMAL DURABLE ET DU RENDEMENT ÉCONOMIQUE MAXIMAL EN FONCTION DE L'EFFORT DE PÊCHE



Source : Source : OCDE, 2011⁽⁴⁾

(1) Mesnil, Benoit, « *The hesitant emergence of maximum sustainable yield in fisheries policies in Europe* », *Marine Policy*, 36, 2012.

(2) Larkin, Peter A., « *An epitaph for the concept of maximal sustained yield* », *Transactions of the American Fisheries Society*, 106, 1977.

(3) Dichmont, CM, S. Pascoe, T. Kompas, A.E. Punt, R. Deng, « *On implementing maximum economic yield in commercial fisheries* », *Proc. Nat. Acad. Sci.* 107(1), 2010 (pp. 16-21) et Larkin, S.L et S. Alvarez, *Practical Considerations in Using Bioeconomic Modeling for Rebuilding Fisheries*, TAD/FI/RD3, 2010.

(4) OCDE, *Les études économiques de l'OCDE (Islande)*, chapitre 4 « *Pour une pêche durable et efficiente* », 2011 (page 116).

La « **rente** » issue de l'activité de pêche correspond aux distances AB, CD et au point E ⁽¹⁾. Dans le cas du rendement économique maximal, le fait de moins pêcher permet à la fois de diminuer le coût unitaire de la pêche et d'augmenter le nombre de poissons disponibles, ce qui contribue à maximiser la rente. La principale difficulté liée au REM réside dans le fait que le coût réel de production reste une information privée, dont même les gestionnaires de pêcheries n'ont qu'une connaissance limitée ⁽²⁾.

Ainsi, le RMD est un outil de gestion des pêches devenu indispensable pour assurer la durabilité, mais qui appelle nécessairement à être perfectionné, afin de prendre en compte en particulier les aspects écosystémiques des pêches et de montrer que l'objectif n'est pas réellement de maximiser les captures, mais bien la rentabilité des pêcheries.

Vos Rapporteurs considèrent donc que, malgré ses apports substantiels aux enjeux de durabilité, le RMD doit continuer à être perfectionné, en prenant notamment en compte la rentabilité économique des pêcheries et l'approche écosystémique.

b. L'obligation de débarquement : une mise en œuvre très complexe qui ne doit pas occulter le problème crucial des « prises accessoires »

- i. Une nouvelle réglementation nécessaire d'un point de vue tant écologique qu'économique

Lors de la réforme de la PCP en 2013 ⁽³⁾, a été introduite une nouvelle mesure, appelée **obligation de débarquement (OD)** ⁽⁴⁾, qui visait à interdire aux pêcheurs de rejeter en mer certaines captures non-désirées (ou « *prises accessoires* »). Ces captures rejetées appartiennent le plus souvent à trois catégories :

- **les poissons qui n'ont pas atteint la taille minimale de capture.** L'obligation de débarquement de cette catégorie de poisson vise à assurer que les poissons dits « juvéniles » ne sont pas prélevés, afin que le processus de reproduction puisse être assuré. La capture de juvéniles est le plus souvent liée à un maillage trop faible ou à des méthodes de pêche inadéquates ;
- **les poissons sans valeur commerciale ;**
- **les poissons pour lesquels les pêcheurs n'ont pas de quotas.**

(1) La rente est nulle en cas d'absence de régulation des pêches.

(2) Etudes de l'OCDE sur la croissance verte, « La croissance verte dans les pêches et l'aquaculture », 2015 (page 64).

(3) Article 15 du règlement n°1380/2013 du 11 décembre 2013.

(4) Aussi appelée « interdiction des rejets » ou « zéro rejet ».

Il s'agit là d'une aberration tant écologique qu'économique pour les pêcheries européennes et la réduction des rejets est une nécessité urgente.

Jusqu'en 2013, la réglementation européenne contraignait au contraire les pêcheurs à rejeter les poissons capturés au-delà de leur quota de pêche ou en sous-taille. Les règles se sont donc progressivement inversées. **Elles ne concernent toujours pas l'ensemble des espèces**, mais seulement celles soumises à quota et, pour la Méditerranée, celles soumises à une taille minimale de capture.

Avant cette réforme, les totaux admissibles de capture ne prenaient en compte que les **quantités débarquées**. Il s'agissait donc plutôt de « **totaux autorisés de débarquement** » et aucune mesure de limitation n'était prévue pour les rejets. Cette situation constituait une limite considérable à la politique des pêches, dans la mesure où toute diminution des TAC pouvait se traduire par une augmentation équivalente des rejets. La politique des quotas n'avait donc qu'un impact limité sur la pression de pêche.

Le calendrier de mise en œuvre de l'OD s'échelonnait du 1^{er} janvier 2015 pour les pêcheries pélagiques, jusqu'au 1^{er} janvier 2019 au plus tard, pour l'ensemble des captures soumises à des TAC.

Cette mesure visait prioritairement à permettre de disposer de **données fiables sur les quantités de poissons rejetées**, en obligeant les pêcheurs à débarquer et à déclarer l'ensemble de leurs prises. Il faut en effet bien souligner **qu'il ne s'agit pas d'une interdiction de rejets** (« *discard ban* »), mais d'une « obligation de débarquement » pour les seules espèces soumises à quota, ce qui signifie que **les espèces non-réglémentées pourront toujours être rejetées**.

Les « prises accessoires » constituent un véritable enjeu écologique et économique pour les pêcheries européennes. Même si peu de données existent, certaines études montrent clairement que ce phénomène n'est pas marginal. Une étude de 2005 ⁽¹⁾ tend à montrer que 8 % des captures marines en moyenne dans le monde seraient rejetées, correspondant à 7 à 8 millions de tonnes chaque année. Les chaluts de fond et les chaluts à crevette seraient responsables de 50 % de ces rejets. Pour les pêcheries démersales ⁽²⁾ de mer du Nord, **en moyenne 40 % des captures en poids ont été rejetées** entre 2010 et 2012. Dans ces mêmes pêcheries, les taux de rejet par espèce étaient très variables, allant de zéro (par exemple le mégram, la lingue bleue) à plus de 90 % (par exemple pour le dab) ⁽³⁾. Toujours en mer du Nord, la proportion de rejets semble beaucoup moins importante pour les espèces pélagiques ⁽⁴⁾.

(1) Kelleher, Kieran, "Discards in the world's marine fisheries – an update", FAO, 2005.

(2) Les espèces démersales sont celles qui vivent juste au-dessus du fond.

(3) Quirijns, F.J.; Pastoors, M.A.; Uhlmann, S.S.; Verkempynck, R., « Discard Atlas of North Sea fisheries », IMARES Wageningen UR, août 2014.

(4) Un poisson est appelé « pélagique » lorsqu'il vit dans les eaux proches de la surface ou entre la surface et le fond. Source : IFREMER.

Enfin, une étude de 2016 ⁽¹⁾, réalisée par des scientifiques de la FAO, montre que **30 % des captures mondiales ne sont pas déclarées**, du fait de la non-prise en compte par les statistiques officielles des États de la pêche artisanale, sportive et illégale, mais surtout des rejets.

ii. Une mesure largement rejetée par les professionnels

La grande majorité des pêcheurs européens rejette totalement l'OD, à plusieurs titres :

- la place prise sur le bateau par les quantités auparavant rejetées ;
- la consommation de carburant qui résulte de la nécessité de faire plusieurs allers-retours pour débarquer le poisson ;
- des risques accrus pour la sécurité ;
- un travail pour des captures sans gain associé.

Vos Rapporteurs ont constaté une **unanimité des pêcheurs rencontrés** sur ce sujet. Ils considèrent qu'il s'agit d'une norme supplémentaire, parfois vue comme une manière de stigmatiser les pêcheurs. L'obligation de débarquement est souvent utilisée comme un argument pour démontrer la déconnexion supposée des institutions européennes avec les réalités de la pêche.

iii. Des erreurs majeures de mise en œuvre

En réalité, cette mesure est typique d'un dispositif fondé dans ses objectifs, mais dont la mise en œuvre s'annonce impossible du fait de l'absence d'une véritable préparation, transformant « *un principe juste transformé en cauchemar* » ⁽²⁾.

En effet, **plusieurs erreurs majeures ont été constatées par vos Rapporteurs dans la mise en place de cette mesure** :

- **un principe d'application trop rigide**, qui condamnait nécessairement ce dispositif à l'échec, notamment du fait de l'opposition des pêcheurs ;
- **une mise en œuvre assortie d'un « maquis de mesures complexes, souvent contraignantes pour les pêcheurs, éloignées voire en apparence contradiction avec les objectifs affichés »** ⁽³⁾ ;
- une mise en place sans structuration préalable d'une **véritable stratégie de valorisation des anciens rejets**. L'industrie de

(1) Pauly, Daniel et Zeller, Dirk, "Catch reconstructions reveal that global marine fisheries catches are higher than reported and declining", Nature communications, 7, article numéro 10244, 2016.

(2) Association française d'halieutique (AFH), « Obligation de débarquement : évitons l'échec », mai 2016.

(3) Association française d'halieutique (AFH), op. cit.

transformation du poisson représentait pourtant près de 28 milliards d'euros de chiffre d'affaires dans l'Union en 2016 ⁽¹⁾, dont près de 4 milliards d'euros en France.

- une **quasi-absence d'explication et de dialogue** avec les professionnels du secteur pour trouver des modalités réalistes d'application.

En outre, il faut aussi rappeler qu'il y a une différence entre l'objectif de réduction des rejets et l'obligation de tout ramener à terre. Cette obligation ne crée pas nécessairement les incitations suffisantes pour atteindre l'objectif de mettre fin aux rejets.

Toutefois, vos Rapporteurs voient, malgré les réserves exprimées plus haut, un point positif dans la mise en place de cette obligation de débarquement : elle a permis d'initier (sans la structurer) une **véritable réflexion sur le sujet crucial des prises accessoires**. Des collectifs scientifiques et professionnels ⁽²⁾, tels que Discardless ⁽³⁾, s'en sont saisis pour continuer à progresser dans ce domaine. Ces réflexions doivent associer l'ensemble de la filière et pourraient inciter à de véritables innovations technologiques, notamment en matière de sélectivité accrue des engins de pêche.

Vos Rapporteurs craignent cependant que **la rigidité de l'approche de la Commission européenne ne soit un obstacle insurmontable à l'efficacité de cette mesure**, tant la majorité des pêcheurs a le sentiment de subir une décision sans fondement, prise trop rapidement et sur des bases erronées. L'occasion d'un véritable dialogue et de la co-construction d'une politique européenne a donc été largement manquée par la Commission.

Les effets écosystémiques de cette mesure, si elle était pleinement appliquée, restent, malgré les recherches engagées, relativement inconnus. Toutefois, « *la plupart des scientifiques s'accordent à considérer que les incertitudes écosystémiques ne peuvent être un prétexte à l'inaction, compte tenu des effets néfastes que la pratique des rejets peut avoir sur la bonne gestion des stocks exploités* » ⁽⁴⁾.

iv. Des enjeux majeurs non pris en compte par la Commission européenne

Plusieurs correctifs d'ampleur doivent être apportés par la Commission européenne, afin de faire de l'obligation de débarquement une réalité économiquement soutenable et socialement acceptée. Plusieurs enjeux majeurs non traités par la forme actuelle de l'OD peuvent être identifiés.

(1) Commission européenne, « La politique commune de la pêche en chiffres », édition 2018 (page 28).

(2) Exemple de recherche menée : Bourdaud, Pierre. « Impact d'une obligation de débarquement sur les dynamiques couplées écosystème-pêcheurs : approche par modélisation individu-centrée appliquée à la Manche Orientale ». Environmental and Society. Université du Littoral Côte d'Opale, 2018.

(3) <http://www.discardless.eu/>.

(4) Association française d'halieutique (AFH), op. cit.

Il s'agit d'abord de l'**enjeu économique**, qui peut se décliner en plusieurs défis :

- d'abord, l'obligation de débarquement implique de conserver à bord des bateaux des prises auparavant rejetées, ce qui nécessite une **adaptation des navires** ;
- cela peut, en outre, entraîner un renchérissement des **coûts et des quantités de travail** nécessaires ;
- en parallèle, aucune mesure n'a été prévue pour **trouver des débouchés commerciaux** à ces prises nécessitant du travail à bord ;
- enfin, les engins actuels et la réalité des pêcheries mixtes font que la **sélectivité** n'est pas suffisante pour ne capturer qu'une seule espèce de poisson, la plupart du temps. Étant donné que désormais, si le quota est atteint, l'espèce en question ne peut être ni rejetée ni débarquée, la capture est tout simplement interdite, ce qui peut être impossible à réaliser. Il s'agit du phénomène de « **choke species** » ou « **espèce limitante** »⁽¹⁾, qui peut entraîner la fermeture de certaines pêches, alors même que les quotas ne sont pas atteints pour d'autres espèces. Si la Commission affirmait en 2018 que « *selon les informations disponibles, il n'y a pas eu à ce jour de situations de quotas limitants dues à l'obligation de débarquement* »⁽²⁾, aucune garantie n'a été apportée permettant de s'assurer que cette situation ne se présentera pas.

À court terme, ces phénomènes créeront des difficultés structurelles d'ajustement pour la plupart des flottilles, notamment celles équipées d'engins les moins sélectifs et celles pratiquant au sein de pêcheries mixtes.

Ensuite, il s'agit d'un **enjeu d'applicabilité réglementaire**. En effet, plusieurs règles liées à l'OD font obstacle à son acceptabilité et à sa bonne mise en œuvre, en particulier l'interdiction de commercialiser des captures sous-taille pour la consommation humaine et le maintien des rejets pour les espèces non réglementées. La mise en œuvre de l'OD, assortie de nombreuses dérogations, ouvre donc la voie à de possibles dérives ou contournements. La possibilité de mettre en place des caméras sur les navires afin de mesurer l'ampleur du phénomène des rejets, en échange d'un assouplissement de l'obligation de débarquement, est totalement exclue par les pêcheurs que vos Rapporteurs ont pu rencontrer.

(1) Un « choke » est un terme utilisé pour décrire une espèce avec un quota bas qui peut amener un navire à arrêter de pêcher même s'il a toujours un quota pour d'autres espèces.

(2) Commission européenne, communication au Parlement européen et au Conseil relative à la situation de la politique commune des pêches et à la consultation sur les possibilités de pêche pour 2019 (page 8)

Seuls trois outils d'adaptation ont été prévus par la PCP :

- d'abord, le principe dit des « *uplifts* » c'est-à-dire une **augmentation des quotas liée à la prise en compte des anciens rejets**, sans garantie que ce principe ne se traduise finalement pas par une augmentation à la fois des débarquements et des rejets. De plus, aucune mesure de contrôle spécifique n'a été prévue. Par conséquent, les « *uplifts* » peuvent inciter les pêcheurs à prélever de plus grande quantité (de façon légale), sans pour autant mettre en œuvre l'OD (de façon illégale) ;
- ensuite, entre janvier 2015 et décembre 2018, les États membres ont consacré **40 millions d'euros de l'aide apportée par le FEAMP** (sur un montant total de 89 millions d'euros) à la mise en œuvre de l'obligation de débarquement⁽¹⁾. Ces montants sont très insuffisants pour réussir à opérer cette transition importante, alors que la priorité de l'Union visant à encourager la pêche durable sur le plan environnemental est soutenue par un budget total de 1,5 milliard d'euros ;
- enfin, certaines **flexibilités** ont été mises en place, mais restent beaucoup trop complexes et peu satisfaisantes à moyen terme (échange de quotas entre espèces soumises à l'OD ; autorisation de dépassement de quotas, à reporter sur les quotas de l'année suivante).

Ces dispositifs adaptatifs se sont donc avérés très insuffisants pour réussir l'objectif de l'obligation de débarquement, contribuant à l'échec global de sa mise en œuvre.

- v. Revoir totalement la mise en application de l'obligation de débarquement, afin de lui donner une traduction effective

Une **mise en œuvre brutale, sans contrôle, ni accompagnement spécifique** peut compromettre un objectif qui reste indispensable. Certains États extra-européens ont mieux réussi à opérer cette transition vers une pêche qui tendrait vers le « zéro rejet ». À titre d'exemple, le **Chili** a mis en place une politique similaire à l'obligation de débarquement et la méthode d'action a consisté en plusieurs étapes :

- communiquer massivement auprès des professionnels ;
- obliger à la déclaration des rejets, afin de connaître l'ampleur du problème ;
- demander la réduction des rejets ;

(1) Commission européenne, communication au Parlement européen et au Conseil relative à la situation de la politique commune des pêches et à la consultation sur les possibilités de pêche pour 2020 (page 5).

- sanctionner en cas de non-respect.

En Norvège, les rejets en mer sont interdits depuis 1983 ⁽¹⁾. Les mesures adaptatives ont toutefois été nombreuses, afin de prendre en compte la réalité des mesures multi-spécifiques, comme des mesures de conservation (fermetures temporaires de zones de pêche) ou l'amélioration de la sélectivité des engins de pêche ⁽²⁾.

L'Australie conduit également des actions sur les prises accessoires et la Nouvelle-Zélande a mis en place des sanctions pécuniaires qui s'apparentent à des incitations économiques. Le Danemark a mis en œuvre le concept de « quota de mortalité » plutôt que « quota de débarquement », afin de prendre en compte les rejets, par l'intermédiaire d'une surveillance vidéo des prises ⁽³⁾. **L'Union européenne n'est donc pas isolée dans sa volonté de réduire les rejets, mais la méthode de mise en œuvre dans le reste du monde semble avoir été plus performante.**

Ainsi, au lieu de faire un échancier en fonction des espèces ou des zones géographique, la Commission européenne aurait dû procéder par étapes, en communiquant plus régulièrement auprès des pêcheurs, et **en incitant d'abord à déclarer les rejets**, avant d'appliquer d'éventuelles sanctions. La PCP, telle que révisée en 2013, a beaucoup trop réglementé l'obligation de débarquement et n'a donc pas laissé suffisamment le temps de trouver un consensus. Celui-ci peut encore être trouvé si la Commission européenne revoit totalement la méthode de mise en œuvre.

La Commission doit également assurer un bon environnement économique et d'innovation, indispensable pour la mise en application de l'OD. L'enjeu général est d'inciter les autorités européennes à se saisir à la fois de l'enjeu majeur de **l'investissement dans l'innovation technique** pour une plus grande sélectivité, dans la **valorisation d'espèces aujourd'hui absentes de la consommation européenne** et de structurer une **industrie de transformation** plus performante.

(1) *Le Canada, l'Islande et les Îles Féroé ont adopté des mesures similaires, en s'inspirant du modèle norvégien*

(2) *FAO, « La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture », 1996 (page 70)*

(3) *Etudes de l'OCDE sur la croissance verte, « La croissance verte dans les pêches et l'aquaculture », 2015 (page 59)*

Proposition 4. Étant donné que cette réglementation, faute de réflexion suffisante, est aujourd'hui inappliquée mais reste indispensable dans ses objectifs, vos Rapporteurs proposent qu'un **moratoire européen sur l'obligation de débarquement** soit déclaré. Celui-ci devra, sous la double autorité du CIEM et des organismes professionnels, avoir pour objectif, dans un délai de deux ans, de **déterminer une nouvelle feuille de route pour la mise en œuvre de l'obligation de débarquement**, sans en compromettre l'objectif initial.

Cette feuille de route devra permettre de **communiquer plus directement avec les pêcheurs** sur les obligations qui leur incombent, de trouver des modalités de **valorisation économique des rejets** et d'allouer à cette mise en œuvre des **financements** spécifiques permettant aux bateaux de supporter la masse supplémentaire de poissons à débarquer.

c. Les accords de pêche durable (APD) : un dispositif à clarifier

Les accords de pêche durable (APD) sont signés entre l'Union et des États tiers dans l'objectif de **permettre aux bateaux européens de pêcher dans les zones économiques exclusives des États tiers concernés**. Dans les années 1980, à la suite de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, ces accords se réduisaient à des autorisations d'accès dans des eaux d'États tiers. Depuis la réforme de la PCP en 2002, ce sont désormais des « accords de partenariat » qui, depuis 2014, visent assurer la durabilité des pêches concernées.

Le règlement de 2013 sur la PCP définit donc les accords de pêche durable comme « *un accord international conclu avec un État tiers visant à permettre d'accéder aux eaux et aux ressources de cet État pour exploiter de manière durable une part du **surplus** des ressources biologiques de la mer en échange d'une **compensation financière** de l'Union, laquelle peut comprendre un **soutien sectoriel*** »⁽¹⁾

Certains accords concernent spécifiquement certaines espèces ; c'est le cas des « accords thoniers ». D'autres accords sont dits « mixtes » et permettent l'accès à une large variété de stocks.

En 2018, l'Union avait conclu :

- trois accords mixtes (Groenland, Maroc, Mauritanie) ;
- neuf accords thoniers (avec des pays d'Afrique occidentale, de l'océan indien et de l'océan Pacifique) ;
- dix accords dits « dormants », c'est-à-dire pour lesquels aucun protocole n'est en vigueur ;
- deux accords nordiques (Norvège et Féroé), prévoyant l'échange de possibilités de pêche sans contrepartie financière, mais qui n'entrent pas précisément dans la catégorie des APD.

(1) Règlement 1380/2013 du 11 décembre 2013, article 4, point 29.

Les navires de pêche lointaine représentent moins d'1 % de la flotte européenne. Toutefois, ils détiennent 18 % de sa jauge brute et 7 % de sa puissance motrice. En outre, ils fournissent 15 % de l'ensemble des captures européennes.⁽¹⁾

Il est très complexe d'évaluer la pertinence et l'efficacité de ces accords en matière de durabilité. En 2015, **la Cour des comptes européenne avait notamment pointé la faible précision du terme de « surplus »**, car « *des informations fiables sur les stocks halieutiques ainsi que sur l'effort de pêche de la flotte nationale et des autres flottes étrangères auxquelles le pays partenaire a également accordé des droits d'accès font défaut* »⁽²⁾. La Cour critiquait également les faibles contrôles mis en place par la Commission, pouvant conduire à ce que les pays partenaires puissent conduire « *des actions qui n'étaient pas celles prévues et qui ne contribuent pas efficacement à la réalisation des objectifs des APD* »⁽³⁾.

Certains acteurs ont un discours critique sur les APD, considérant notamment que ces derniers sont porteurs d'un discours très vertueux (capture uniquement des surplus, promotion de bonnes pratiques de gestion), mais **qu'il s'agit en réalité d'exporter les surcapacités de pêche européennes**, avec un impact négatif inéluctable sur les ressources locales. Ainsi, le scientifique Didier Gascuel explique « *qu'en réalité, les surplus n'ont jamais été calculés, pour aucun stock, dans aucun accord de pêche signé par l'Union européenne. Ils ne sont qu'une façade, un slogan sans réalité, un mot creux jeté en pâture à la bonne conscience des responsables politiques qui croient bien faire* »⁽⁴⁾.

Cette notion de « surplus » pose en effet question, en ce qu'elle implique que certaines populations de poissons devraient nécessairement être prélevées, parce que les États côtiers ne le font pas eux-mêmes. Une autre difficulté vient de la nécessité de mesurer l'équilibre entre ce qui est payé en contrepartie des prélèvements et la valeur qui est retirée aux États concernés.

Proposition 5. Vos Rapporteurs demandent à la Commission européenne de **fournir une définition précise et mesurable du terme de « surplus »**. Cette nouvelle définition, qui devra faire consensus dans les communautés scientifiques et professionnelles des parties prenantes, pourra ensuite être intégrée dans la prochaine PCP.

En 2014, la FAO avait estimé que les 25 % de captures effectuées par des flottilles étrangères (pas seulement européennes) ne représentaient que 2,5 % de la richesse totale créée par la pêche africaine⁽⁵⁾. Cette analyse tend à montrer que si

(1) Cour des comptes européenne, « *La Commission gère-t-elle correctement les accords de partenariat dans le domaine de la pêche durable ?* », rapport spécial, 2015 (page 11).

(2) Cour des comptes européenne, *op. cit.* (page 6).

(3) Cour des comptes européenne, *op. cit.* (page 7).

(4) Gascuel, Didier, Pour une révolution dans la mer. De la surpêche à la résilience. *Actes Sud*, 2019 (page 279).

(5) FAO, « *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture* », 2014.

les États africains pouvaient exploiter eux-mêmes ces ressources, les retours économiques seraient multipliés par dix.

Le manque de données scientifique, de rigueur et de transparence dans le calcul des « surplus » nuit indéniablement à la crédibilité des APD, même si ces derniers restent « ce qui se fait de moins mal à l'échelle internationale »⁽¹⁾.

Proposition 6. Vos Rapporteurs demandent à la Commission européenne de **publier, tous les trois ans, des études d'impact précises permettant de mesurer l'effet de chaque APD** sur les stocks concernés et de dénoncer ceux qui ne produiraient pas les résultats attendus.

2. Le FEAMP : un fonds globalement efficace que certains États membres doivent utiliser plus activement

a. L'outil financier principal à destination des pêches européennes

Le **Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)** constitue l'un des cinq fonds structurels et d'investissement européen. Son budget est, pour la période 2014-2020, de 6,4 milliards d'euros, dont 5,7 milliards gérés par les États membres.

Le FEAMP soutient plusieurs priorités :

- **une pêche durable (27 % de son budget) ;**
- une aquaculture durable (21 %) ;
- la mise en œuvre de la PCP (19,1 %), notamment pour la collecte des données et le respect de la législation afférente à la pêche ;
- la commercialisation et la transformation des produits de la mer (17,5 %) ;
- l'emploi et la cohésion territoriale (9,1 %) ;
- l'assistance technique aux États membres (5,1 %) ;
- la politique maritime intégrée (1,2 %), notamment pour l'amélioration des connaissances maritimes et la coopération dans la surveillance maritime.

(1) Gascuel, Didier, *op. cit* (page 280)

b. Une sous-utilisation du FEAMP par plusieurs États membres, dont la France

La France reçoit, sur la période 2014-2020, 10,2 % des crédits du FEAMP, soit environ 588 millions d'euros. Sur ce montant, seulement 25,6 % des crédits étaient consacrés à la pêche durable. À titre de comparaison, l'Espagne reçoit environ le double de ce montant et consacre 30 % de ce budget à la pêche durable. Au total, dans l'Union, 1,6 milliard d'euros sont consacrés à la pêche durable, soit environ 27 % des crédits du FEAMP gérés par les États membres ⁽¹⁾.

Ainsi, la France se situe en dessous de la moyenne européenne en ce qui concerne la proportion des crédits consacrés à la pêche durable. Une réallocation des crédits pourrait donc être envisagée, pour faire de la pêche durable la véritable priorité de la politique française en matière de pêche.

Proposition 7. Vos Rapporteurs proposent que, pour la prochaine programmation budgétaire européenne, la France alloue *a minima* **30 % de son enveloppe** à des actions visant la pêche durable.

Dans son rapport de 2018, le World Wildlife Fund (WWF) montre qu'une très faible part du FEAMP a été utilisée par les États membres pour mettre en œuvre l'obligation de débarquement ainsi que les mesures de contrôle ⁽²⁾, ce qui relativise la seule responsabilité de l'Union européenne dans l'échec de la mise en œuvre de ces deux mesures importantes de la dernière PCP. Globalement, **le FEAMP est donc à la fois sous-utilisé et mal orienté par les États membres.**

La France a fait le choix en 2012 d'une gestion déléguée aux conseils régionaux pour un tiers du FEAMP. En effet, sur les 588 millions d'euros attribués à la France, 300 millions concernent le développement économique. Cette somme est répartie entre des mesures régionales et nationales. La Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) reste cependant la seule autorité de mise en œuvre et l'Agence de services et de paiement (ASP) l'autorité de paiement. Le règlement européen prévoyait explicitement l'impossibilité de multiplier les autorités de gestion. Toutefois, les onze régions littorales ont obtenu d'être des « organismes intermédiaires de gestion », pour environ 30 % du FEAMP. Les subventions du FEAMP ne transitent pas par leurs budgets ⁽³⁾. Il faut rappeler que le rôle des régions n'était pas le même sous la précédente période de programmation (2007-2013), au cours de laquelle celles-ci pouvaient cofinancer les mesures de ce fonds.

Selon la Cour des comptes, en matière de délai de mise en œuvre, **« le FEAMP est le moins avancé des quatre fonds européens structurels et**

(1) Commission européenne, « La politique commune de la pêche en chiffres », édition 2018 (page 48).

(2) WWF, « Evaluating Europe's course to sustainable fisheries by 2020 », 2018.

(3) Cour des comptes, « Bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement », Communication à la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, avril 2019 (page 61).

d'investissement »⁽¹⁾. En effet, la DPMA n'a été désignée comme autorité de gestion qu'en décembre 2016, soit près de trois ans après le début de la programmation. Les dernières données communiquées à vos Rapporteurs par la DPMA font état, pour la fin du mois de mai 2019, de 218 millions d'euros d'engagement des crédits (soit 37 % de l'enveloppe totale) et seulement de 115 millions d'euros de paiement en crédits, soit à **peine 20,6 % de l'enveloppe totale**.

La Cour des comptes pointe également le manque de moyen des comités des pêches pour accompagner les porteurs de projets qui souhaitent accéder aux financements européens. Globalement, **en France, le FEAMP est beaucoup trop difficile d'accès et se distingue par un nombre élevé et une complexité particulière des mesures qu'il contient**.

c. Le futur FEAMP

i. Le FEAMP post-2020 est en cours de négociation

En juin 2018, la Commission européenne a formulé ses propositions pour le futur FEAMP 2021-2027⁽²⁾. Elle propose ainsi d'y allouer 6,14 milliards d'euros et de rendre ce fonds « *plus simple et plus flexible* ». La baisse de crédits est directement liée à la perspective de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Afin d'accroître la simplicité et la flexibilité du fonds, la Commission propose :

- une simplification et un plus grand choix pour les États membres, qui pourraient désormais orienter les aides en fonction de leurs priorités stratégiques, au lieu de devoir choisir dans un « menu d'actions éligibles » ;
- une harmonisation avec les autres fonds structurels ;
- une meilleure orientation des aides destinées à la réalisation de la PCP.

La Commission européenne propose également de renforcer l'aide à l'économie maritime au sein du FEAMP, en investissant plus massivement dans l'énergie océanique et la biotechnologie marine.

(1) Cour des comptes, *op. cit.* (page 82).

(2) http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4104_fr.htm.

La France, l'Espagne et l'Italie ont publié, le 10 mai 2019, une « *déclaration commune concernant la proposition de la Commission européenne établissant un nouveau FEAMP pour la période 2021-2027* ». Les trois États proposent des modifications du FEAMP, afin de « *parvenir plus efficacement à atteindre les objectifs de durabilité des océans et du secteur européen de la pêche* ». Cette déclaration demande notamment :

- que les orientations du futur FEAMP soient cohérentes non seulement avec celles de la future PCP, mais aussi avec celles de la politique maritime intégrée et de la protection de la biodiversité ;
- l'allégement des mécanismes de gestion, en particulier les obligations de reportage, de transmission de données tous les trois mois à la Commission et le rapport annuel de performance ;
- la fixation de nouveaux indicateurs de résultats, en lien avec de nouvelles priorités, indépendants de facteurs extérieurs ;
- une définition plus claire de la « petite pêche côtière » et des mécanismes de soutien en sa direction.

En juin 2019, le Conseil a trouvé un accord sur une « orientation générale partielle » pour le FEAMP 2021-2027. Le principal sujet de débat résidait dans le **maintien de certaines aides publiques à la flotte, parfois accusées de contribuer à la surpêche** ⁽¹⁾. Le Commissaire européen s'est dit opposé à toute aide à la flotte qui pourrait se traduire par une hausse des capacités de pêche. Certains États, notamment l'Espagne et la France, voient au contraire dans cette aide la possibilité d'accroître la sécurité à bord des navires et leur efficacité énergétique.

Ainsi, le compromis prévoit que les opérations augmentant la capacité de pêche d'un navire ne pourront pas constituer des opérations éligibles au titre du FEAMP. Une dérogation existerait toutefois pour les opérations liées à des investissements dans la sécurité à bord, les conditions de travail et l'efficacité énergétique.

- ii. Le futur FEAMP doit être simplifié et rendu plus ambitieux en matière d'innovation technique visant à la durabilité

Selon vos Rapporteurs, les préconisations contenues dans la déclaration conjointe de la France, l'Espagne et l'Italie vont dans le bon sens mais elles pourraient être plus ambitieuses en ce qui concerne le **conditionnement du FEAMP au respect global du RMD** et des autres obligations incombant aux États membres, en particulier le respect de l'obligation de débarquement et de véritables mesures de contrôle.

(1) La Suède s'est opposée à ce compromis sur la base de ce motif.

Le FEAMP a plutôt été un succès pour ce qui concerne l'orientation des aides vers une pêche de plus en plus durable du point de vue du respect des ressources halieutique. Son échec concerne principalement l'aide à l'innovation technique, pan indispensable pour la transition vers des pêches européennes plus durables.

***Proposition 8.* Le FEAMP devra être réformé dans sa structure et dans ses objectifs, afin d'apporter un soutien plus structurel et massif à la pêche durable.**

Vos Rapporteurs soulignent dans la suite du rapport l'ensemble des éléments que le FEAMP devrait, selon eux, soutenir plus massivement. Il s'agira en particulier, pour la programmation 2021-2027 :

- d'allouer une part substantiellement accrue à la recherche halieutique en Méditerranée ;

- d'inciter à la diversification des activités des pêcheurs européens, en particulier en ce qui concerne la collecte des déchets ;

- de soutenir plus massivement les innovations techniques et technologiques permettant d'accroître la durabilité des pêches, via des labellisations de projets ;

- de soutenir la transition vers le respect intégral de l'obligation de débarquement.

En outre, la traçabilité et l'évaluation du FEAMP doivent être profondément améliorées.

Concernant la structure du FEAMP, la France devra, selon vos Rapporteurs, reconsidérer sa régionalisation partielle, au regard du grave retard dans le paiement des aides.

*

La réforme de la PCP de 2013 a indéniablement constitué une avancée majeure dans la prise en compte des enjeux de durabilité. Malgré leurs imperfections, les outils introduits, tels que le rendement maximal durable ou l'obligation de débarquement, permettent aux acteurs de se saisir de l'objectif d'une pêche durable et témoignent d'une prise de conscience des institutions européennes de l'urgence à agir.

Toutefois, **ces outils font face à des difficultés majeures de mise en œuvre**. Les objectifs fixés par l'Union, visant notamment au respect du RMD en 2020 et à la mise en place de l'obligation de débarquement en 2019, ne seront pas atteints. C'est pourquoi vos Rapporteurs proposent des aménagements et des réformes qui doivent permettre de rendre ces outils pleinement opérationnels.

II. BILAN DE LA DURABILITÉ ENVIRONNEMENTALE DES PÊCHERIES EUROPÉENNES : DES AMÉLIORATIONS NOTABLES MAIS CONTRASTÉES, QUI NE PERMETTRONT PAS D'ATTEINDRE LES OBJECTIFS ÉCOLOGIQUES FIXÉS POUR 2020

Alors que la situation mondiale se caractérise par une surexploitation massive des stocks halieutiques, l'Union européenne se distingue par une gestion plus durable, même si celle-ci reste largement perfectible (en ce qu'elle ne permettra pas de respecter les objectifs de durabilité prévus pour 2020) et hétérogène selon les zones.

A. UNE GESTION MONDIALE DE LA PÊCHE LARGEMENT SOUS-OPTIMALE

1. Plus de 90 % des stocks mondiaux pleinement exploités ou surexploités

Selon l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ⁽¹⁾, en 2018, **93 % des stocks dans le monde sont pleinement exploités ou surexploités** ⁽²⁾. Cette surexploitation mondiale est allée croissante depuis les années 1970, où seuls 60 % des stocks étaient en situation préoccupante (et à peine 10 % surexploités).

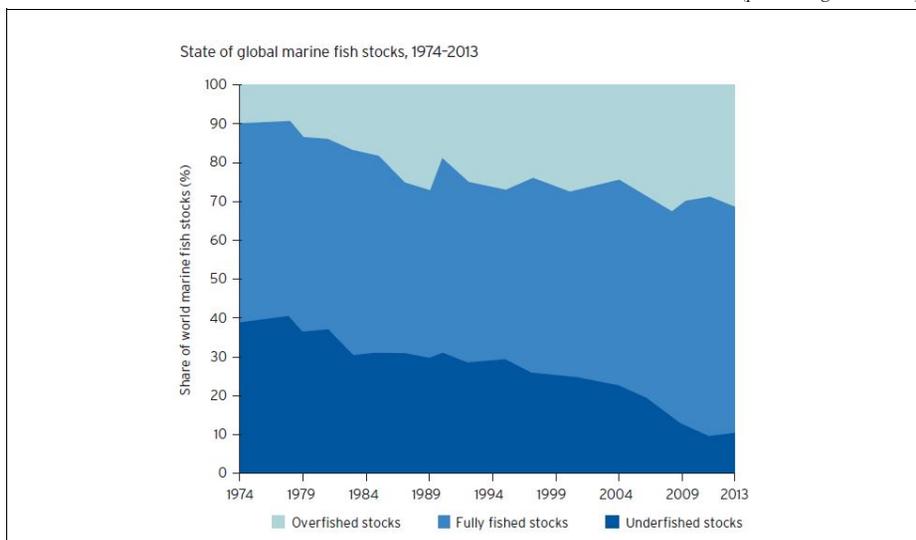
(1) FAO, « La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture. Atteindre les objectifs de développement durable », 2018

(2) Un stock est considéré comme surexploité lorsque la biomasse est inférieure à la référence de biomasse au rendement maximal durable

ÉTAT DES STOCKS HALIEUTIQUES MONDIAUX

Stocks surpêchés, pleinement exploités, sous-exploités

(pourcentage des stocks)



Source : Banque mondiale, « The sunken billions revisited », 2017.

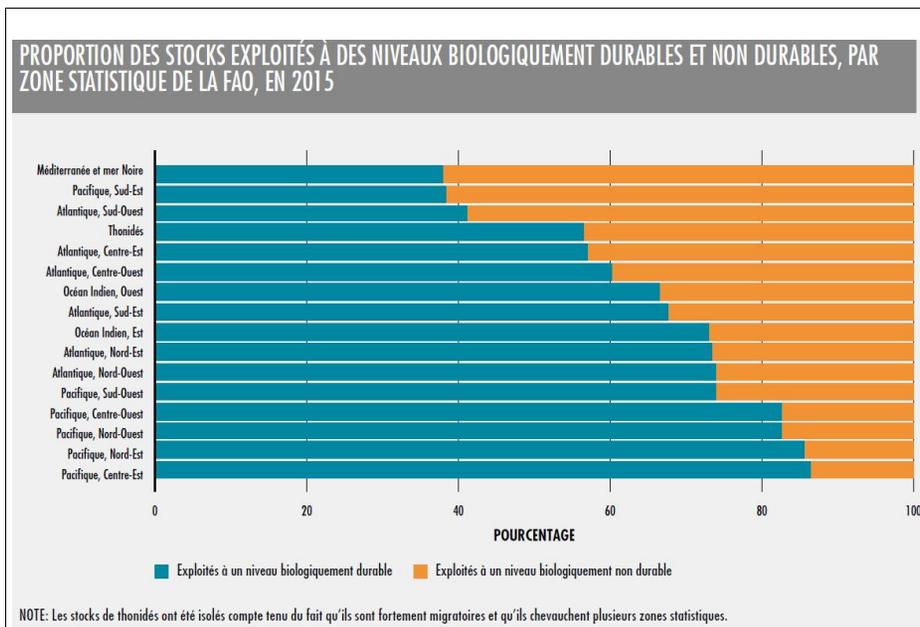
Les captures mondiales ont particulièrement augmenté entre 1950 (moins de 20 millions de tonnes) **et le début des années 1990** (plus de 70 millions de tonnes), pour un niveau se situant entre 80 et 90 millions de tonnes aujourd'hui⁽¹⁾. Cette augmentation est très marquée pour les poissons pélagiques⁽²⁾. En parallèle, les captures par pêcheur sont passées de 5 tonnes par an en 1970 à moins de 2,5 tonnes en 2012⁽³⁾.

En outre, les proportions de stocks exploités à des niveaux non durables varient fortement selon les régions du monde, comme le monde ce graphique de la FAO.

(1) Banque mondiale, « The sunken billions revisited », 2017 (page 11)

(2) Augmentation de 6 millions de tonnes en 1950 à 35 millions de tonnes en 2010. Source : Banque mondiale, op. cit.

(3) Banque mondiale, op.cit. (page 14)



Source : FAO, 2018.

Une étude de 2006 pointe le fait que si le modèle mondial de pêche ne changeait pas, **la totalité des stocks halieutiques pourrait s'effondrer d'ici à 2048** ⁽¹⁾.

2. Une consommation mondiale de produits de la mer en forte croissance

Alors qu'elle avait seulement connu des évolutions relativement minimales, la pêche maritime s'est profondément transformée à partir de la fin du XIX^e siècle, sous l'influence de deux phénomènes : le progrès technologique et surtout l'accroissement exponentiel de la demande de produits de la mer.

En effet, **la consommation mondiale de poissons s'est très fortement accrue depuis les années 1950** ⁽²⁾, passant de 40 millions à près de 140 millions de tonnes, augmentant donc beaucoup plus rapidement que la population mondiale ⁽³⁾. Au sein de l'Union européenne, le Portugal détient le record de la consommation de poisson la plus importante, avec près de 56 kg par an et par habitant, alors que la moyenne européenne se situe à 25 kg et la France à près de 34 kg.

(1) Worm, Boris, « Impacts of biodiversity loss on ocean ecosystem services », *Science*, 34, 2006, pp. 787-790. Le terme « d'effondrement » ne signifierait pas la disparition totale de la population de poissons, mais bien une diminution drastique des populations de chacun des stocks, pouvant mettre en péril la filière économique de la pêche.

(2) La consommation de poisson par personne dans le monde est passée de 9 kg en 1961 à 20,2 kg en 2015.

(3) Augmentation de 2,5 % par an pour la consommation de poissons et de 1,7 % pour l'accroissement démographique.

Au total en 2016, ce sont près de **80 millions de tonnes de poissons qui ont été produites**, dont 80,7 % par les 25 premiers pays pêcheurs. Les principales espèces capturées sont le lieu d'Alaska (3,5 millions de tonnes en 2016), l'Anchois du Pérou (3,2 millions de tonnes) et le listao (2,9 millions de tonnes). Les 25 espèces les plus pêchées dans le monde représentent 41,9 % du total des pêches mondiales.

3. Des pertes économiques mondiales pour la pêche, directement liées à la situation de surexploitation des stocks

La FAO estime que **c'est en 1996 que la pêche mondiale a atteint son pic en termes de volume de débarquement**, avec 86,4 millions de tonnes pêchées⁽¹⁾. Les quantités débarquées ne cessent de diminuer depuis cette date, principalement du fait de la surpêche et au détriment de la rentabilité économique des pêcheries mondiales, alors que l'effort et les capacités de pêche n'ont jamais été aussi importants.

Certaines études scientifiques tendent à montrer toutefois que **ces chiffres sous-estiment la réalité de la situation**. Selon les chercheurs Daniel Pauly et Dirk Zeller⁽²⁾, les captures de l'année 1996 représenteraient plutôt 130 millions de tonnes et les performances des pêcheries mondiales auraient régressé trois fois plus rapidement que le rythme indiqué par la FAO, avec une **diminution d'environ 1,2 million de tonnes par an**.

L'étude de l'université de Tasmanie et du « Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation » de mai 2019⁽³⁾ confirme cette tendance, en montrant que **si la flotte mondiale de navires de pêche est passée de 1,7 million en 1950 à 3,7 millions en 2015, chacun de ces bateaux ramène à peine un cinquième des captures auparavant réalisées pour le même travail**. Cette situation est d'autant plus inquiétante que, depuis les années 1950, les bateaux ont considérablement amélioré leur efficacité et leur puissance, notamment en termes de motorisation. Cette étude souligne que les « navire-usine » constituent le principal facteur de surexploitation, malgré leur faible proportion dans la flotte mondiale (moins de 5 %).

En conséquence, d'après la Banque mondiale, **les pertes économiques liées à la surexploitation des stocks sont estimées à 83 milliards d'euros en 2012**, et « *ces milliards engloutis représentent les profits annuels potentiels qui pourraient être réalisés par le secteur à la suite d'une réforme majeure de la gouvernance de la pêche et d'une période au cours de laquelle les stocks de*

(1) FAO, « La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture. Contribuer à la sécurité alimentaire et à la nutrition de tous », 2016 (page 39).

(2) Pauly, Daniel et Zeller, Dirk, "Catch reconstructions reveal that global marine fisheries catches are higher than reported and declining", Nature communications, 7, article numéro 10244, 2016.

(3) Rousseau, Yannick ; Watson, Reg A. ; Blanchard, Julia L. ; Fulton, Elizabeth A., "Evolution of global marine fishing fleets and the response of fished resources", Proceedings of the National Academy of Sciences, mai 2019.

poisson pourraient se rétablir à un niveau supérieur, plus durable et plus productif. »⁽¹⁾

La Banque mondiale évalue donc que, **si les pêcheries mondiales réduisaient à court terme leur effort de pêche, leur situation économique pourrait rapidement s'améliorer**, avec un prix unitaire du poisson qui augmenterait de 24 % en moyenne, et des bénéfices annuels qui pourraient être multipliés par un facteur 30, de 3 à 86 milliards d'euros. Ainsi, une réduction de l'effort de pêche de 5 % par an pendant dix ans permettrait aux stocks d'atteindre leur niveau idéal en trente ans.

De nombreuses initiatives internationales ont été prises pour reconstituer les stocks halieutiques mondiaux, même si elles restent encore imparfaites : des **organisations régionales de gestions de pêches (ORGP)** ont été créées ; l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons a été signé en 1995 ; la FAO a mis en place un Code de conduite pour une pêche responsable. Des initiatives privées, en particulier relatives aux règles d'étiquetage, ont également contribué à accroître la traçabilité des produits de la mer et à renforcer la confiance des consommateurs.

B. UN BILAN QUI S'AMÉLIORE LENTEMENT POUR LA DURABILITÉ DE LA PÊCHE DANS L'UNION EUROPÉENNE

1. Dans l'Union, un bilan global en amélioration, mais à un rythme encore trop lent et lié à des analyses encore trop partielles

a. Une amélioration substantielle de la situation des stocks et des pêcheries

Selon le bilan publié par le CSTEP en 2019⁽²⁾, **environ 37 % des stocks halieutiques européens connus sont exploités durablement**. L'association française d'halieutique tirait en 2016 le même bilan, avec 38 % des stocks connus pêchés durablement. **Les progrès sont donc réels et mesurables**, grâce à l'introduction du rendement maximal durable (RMD) : en 2009, seuls cinq stocks se situaient au niveau du RMD, alors qu'en 2018 il s'agissait de 53 stocks, et 59 en 2019.

En parallèle, la **rentabilité des pêcheries européennes** a substantiellement progressé. En effet, la marge bénéficiaire nette est passée de 11 % en 2015 à 17 % en 2017, et la tendance semble se confirmer pour 2018 et 2019, malgré la hausse des prix du carburant. La filière européenne a enregistré des **bénéfices record en 2017**, s'élevant à 1,3 milliard d'euros⁽³⁾. Le salaire

(1) Banque mondiale, « *The sunken billions revisited* », 2017 (page 3).

(2) Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF), « *Monitoring the performance of the Common Fisheries Policy* » (STECF-Adhoc-19-01).

(3) Commission européenne, *Communication au Parlement européen et au Conseil concernant l'état de mise en œuvre de la politique commune de la pêche et la consultation sur les possibilités de pêche pour 2020* (page 3).

moyen par équivalent temps plein a progressé en moyenne de 2,7 % par an depuis 2008 ⁽¹⁾.

b. Trois nuances principales doivent être apportées à ce constat positif

D’abord, les performances écologiques des différentes zones de pêches européennes ne sont pas identiques, notamment entre l’Atlantique Nord-Est et la Méditerranée.

Ensuite, le CSTEP constate un **ralentissement, depuis 2013, dans l’amélioration globale de la situation des stocks**, ce que des études scientifiques récentes ont confirmé ⁽²⁾. Ce ralentissement peut être notamment imputé à la mise en place de l’obligation de débarquement. En effet, les anciens rejets sont rajoutés aux totaux admissibles de captures (« *uplifts* ») et permettent donc aux pêcheurs de débarquer des quantités plus importantes, alors même qu’ils continuent pour la plupart à rejeter des quantités identiques, désormais de manière illégale. Ainsi, le CSTEP note que **l’évolution constatée dans l’exploitation des stocks est « trop lente » pour s’assurer que tous les stocks soient reconstitués et gérés selon les normes du RMD avant 2020** ⁽³⁾.

Or, ce constat a des conséquences négatives à la fois pour la rentabilité des pêcheries européennes, les revenus nets des pêcheurs et le nombre d’emploi dans la filière. Les recherches menées par la New Economics Foundation en 2015 ⁽⁴⁾ montrent ainsi des différences importantes entre les résultats économiques de référence et les prévisions en cas de gestion au niveau du RMD, comme l’illustre le tableau ci-dessous.

(1) Commission européenne, communication au Parlement européen et au Conseil relative à la situation de la politique commune des pêches et à la consultation sur les possibilités de pêche pour 2019 (page 6)

(2) Borges, Lisa, « Setting of total allowable catches in the 2013 EU common fisheries policy reform: possible impacts », Marine Policy, 91, 2018

(3) Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries, “Monitoring the performance of the Common Fisheries Policy” (STECF-Adhoc-19-01), page 13

(4) New Economics Foundation, « Managing EU fisheries in the public interest », 2015

COMPARAISON DES SITUATIONS ACTUELLE (DE « RÉFÉRENCE ») ET DE RESPECT DU RENDEMENT MAXIMAL DURABLE

	Référence	RMD	Différence
Débarquements (tonnes)	3,023,336	5,075,975	2,052,639
Chiffre d'affaires (millions d'euros)	4,291	5,857	1,565
Valeur ajoutée brute (millions d'euros)	2,101	3,567	1,466
Revenus nets (millions d'euros)	223	1,048	824
Emplois dans le secteur de la pêche	56,568	59,303	2,736
Salaires (euros/an)	23,961	32,235	8,273
Emplois dans la transformation	33,742	51,369	17,626
CO2 (tonnes)	4,725	4,771	46

Source : *New Economics Foundation, 2015.*

D'autres analyses convergent vers l'idée que la surexploitation des ressources pendant plusieurs décennies a eu des conséquences très concrètes dans les volumes débarqués : **les débarquements européens sont passés de 7 millions de tonnes dans les années 1970 à moins de 4 millions aujourd'hui** ⁽¹⁾.

Enfin, il faut souligner que, pour un grand nombre de « petits stocks », la recherche ne dispose d'aucun élément quantitatif. Selon une étude de l'association française d'halieutique en 2016 ⁽²⁾, **sur 167 stocks de poissons recensés, 125 ont un état inconnu (environ 75 %) et 16 sont pêchés de façon durable (environ 9,5 %).**

Ce constat peut être relativisé par la prise en compte du volume de poissons pêchés que ces stocks représentent : sur un peu plus de quatre millions de tonnes de poissons pêchés, 267 000 tonnes (environ 6,5 %) ont un état écologique inconnu et 988 000 tonnes sont pêchées durablement (environ 24 %). L'enjeu lié à l'accroissement du champ de la recherche halieutique reste donc absolument central.

2. Des situations très variables pour la pêche européenne selon les zones géographiques

a. Dans l'Atlantique Nord : une culture désormais installée de la durabilité, mais dont les résultats sont encore perfectibles

Le dernier rapport du CSTEP fait état d'une **amélioration très significative de la durabilité de la pêche dans l'Atlantique Nord-Est**. En 2017,

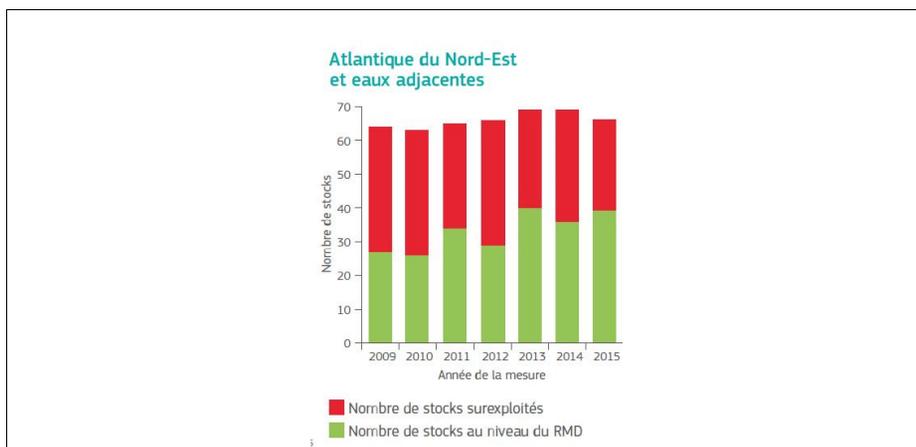
(1) Gascuel, Didier, *Pour une révolution dans la mer. De la surpêche à la résilience. Actes Sud, 2019 (page 21).*

(2) Association française d'halieutique, « Pêches durables en Europe : le compte n'y est pas », avril 2016.

la pression de pêche était, en moyenne, identique à la valeur cible de la gestion du rendement maximal durable. En 2003, la pression de pêche correspondait à près de deux fois cette valeur cible. L'enjeu est important, dans la mesure où 76,7 % des captures de l'Union étaient réalisées en 2015 dans l'Atlantique Nord-Est ⁽¹⁾.

Il faut également rappeler que « *près de 90 % des stocks évalués dans les eaux européennes de l'Atlantique Nord-Est étaient surexploités à la fin des années 1990, et de l'ordre de 70 % dans les années 2000* » ⁽²⁾. Aujourd'hui, seuls 41 % des stocks restent surexploités. Ainsi, **le nombre de stocks se trouvant dans les limites biologiques de sécurité a presque doublé**, passant de 15 en 2003 à 29 en 2017 ⁽³⁾. Le graphique ci-dessous montre cette amélioration notable dans le nombre de stocks exploités au niveau du RMD depuis 2009.

NOMBRE DE STOCKS SUREXPLOITÉS ET AU NIVEAU DU RENDEMENT MAXIMAL DURABLE DANS L'ATLANTIQUE NORD-EST ET EAUX ADJACENTES



Source : Commission européenne, 2018 ⁽⁴⁾

Le rapport du CESTEP montre aussi que, depuis 2003, **l'abondance moyenne a augmenté de 40 % dans l'Atlantique**, pour les stocks qui font l'objet d'une évaluation complète (soit 55 stocks). Pour les stocks dits « *pauvres en données* » (soit 72 stocks), la biomasse a presque doublé.

Toutefois, il faut relativiser cette amélioration. D'abord, pour la dernière année connue (2017), **41 % des stocks restent surexploités dans l'Atlantique nord-est**. Ensuite, les stocks considérés comme exploités durablement ne sont pas

(1) Commission européenne, « *La politique commune de la pêche en chiffres* », édition 2018 (page 16).

(2) Gascuel, Didier, « *Bilan 2019 de l'état des stocks halieutiques en Europe, en trois graphiques et un tableau. Note d'après le rapport CSTEP* », avril 2019.

(3) Commission européenne, *Communication au Parlement européen et au Conseil concernant l'état de mise en œuvre de la politique commune de la pêche et la consultation sur les possibilités de pêche pour 2020* (page 3).

(4) Les « *eaux adjacentes* » comprennent mer du Nord, mer Baltique, Skagerrak, Kattegat, ouest de la mer d'Ecosse, mer d'Irlande et mer Celtique.

nécessairement dans un état écologique satisfaisant. En effet, parmi les stocks non-surexploités en Atlantique Nord-Est, 59 % sont au-delà des limites de sécurité biologique, soit ne permettent pas encore de disposer des données suffisantes pour évaluer ces limites biologiques.

Les États ayant des activités de pêche dans l'Atlantique ne sont également pas sur un pied d'égalité quant à l'amélioration de l'état écologique des stocks exploités. Entre 2015 et 2018, si la Belgique et l'Espagne ont fortement progressé (passant de 24 % à 46 % de stocks au niveau du RMD pour la première et de 14 % à 45 % pour la seconde), le Danemark ne se situait en 2018 qu'à 27 %.

Toutefois, **la performance globale des États européens pêchant dans la zone atlantique est satisfaisante**, avec par exemple 67 % des stocks pêchés par les Irlandais qui sont gérés au niveau du RMD et 53 % pour les Pays-Bas ⁽¹⁾.

b. La Méditerranée doit devenir la priorité absolue de toutes les politiques visant à la pêche durable dans l'Union européenne

La Méditerranée, bien qu'elle représente 8,1 % des captures totales de l'Union en 2017 (soit un volume plus important que l'Atlantique centre-est) ⁽²⁾, reste une **zone largement délaissée par les politiques et les analyses halieutiques**. L'ensemble des acteurs que vos Rapporteurs ont rencontrés s'accordent à considérer qu'il s'agit d'un enjeu majeur, dans la mesure où la plupart des stocks méditerranéens sont soit en danger d'effondrement, soit inconnus de la recherche.

Plusieurs arguments sont régulièrement utilisés pour expliquer cette situation. L'idée d'une **spécificité méditerranéenne** serait liée à la présence d'une pêche majoritairement traditionnelle et familiale, à un moindre respect des règles, et au fait qu'il s'agit d'une mer « fermée ».

Ces spécificités justifieraient, pour certains acteurs, que les modes de gestion des pêches soient différents et moins stricts qu'en Atlantique-nord. Les rapports parfois complexes avec les États du sud de la Méditerranée entraîneraient aussi cet immobilisme, alors même que l'état des stocks dans les seules eaux européennes est extrêmement préoccupant. La situation est à ce point grave que la FAO craint que « *les pêcheries de la Méditerranée et de la Mer noire [ne soient] menacées à long terme par les effets de la pollution croissante due aux activités humaines, de la dégradation de l'habitat, de l'introduction d'espèces non indigènes, de la surpêche et des effets du changement climatique.* » ⁽³⁾

Vos Rapporteurs considèrent que, sans nier les particularismes locaux de la pêche méditerranéenne, ceux-ci ne peuvent servir de justification à la **surpêche**

(1) WWF, « *Evaluating Europe's course to sustainable fisheries by 2020* », 2018 (page 6).

(2) Commission européenne, « *La politique commune de la pêche en chiffres* », édition 2018 (page 16).

(3) <http://www.fao.org/news/story/fr/item/1174309/icode/>.

structurelle qui a lieu dans cette zone. Il faut au contraire aller vers une **uniformisation des politiques de pêche au sein de l'Union européenne**.

- i. Fortement défaillant, le système actuel de gestion des pêches en Méditerranée conduit directement à une surexploitation massive des stocks

- *Le système méditerranéen de gestion des pêches*

La politique européenne des pêches en Méditerranée est fortement dérogoire par rapport aux autres zones. En effet, cette zone connaît un entremêlement législatif important, puisqu'elle est considérée comme une mer fermée ou semi-fermée par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (article 122). Aussi n'y a-t-il pas de zone économique exclusive déterminée. S'y appliquent donc les législations nationales et le droit de la haute mer. Cette situation entraîne pour les États côtiers la nécessité de coopérer et de définir une réglementation commune.

La Méditerranée se distingue en particulier par **l'absence de quotas de pêche**, sauf pour deux espèces (thon et espadon). La régulation se fait par une limitation de **l'effort de pêche**, c'est-à-dire principalement le nombre de jours passés en mer ainsi que la puissance des navires⁽¹⁾. Le règlement du 21 décembre 2006⁽²⁾, spécifiquement dédié à la zone méditerranéenne, permet aux États d'adopter des « plans nationaux » que la Commission européenne a pour objectif de faire converger⁽³⁾.

Deux organismes de gestion sont compétents pour la mer Méditerranée. D'abord, la **Commission générale des pêches pour la Méditerranée** (CGPM) a pour rôle d'adopter des réglementations communes à l'ensemble des États ayant une activité de pêche en Méditerranée. La CGPM a été créée en 1949, en vertu des dispositions de l'article XIV de l'acte constitutif de la FAO, afin de permettre la préservation des stocks halieutiques dans les eaux internationales de la mer Méditerranée. Elle rassemble vingt-trois pays membres qui bordent la Méditerranée et la Mer Noire⁽⁴⁾. Elle a notamment contribué à faire interdire le chalutage de fond en dessous de 1 000 mètres en 2005 et, en 2009, elle a permis la création de quatre zones de pêche restreinte. Ensuite, la **Commission Internationale pour la Conservation des Thonidés de l'Atlantique** (CICTA) a pour charge la gestion des quotas de thon rouge.

(1) *En mer Adriatique, une situation particulière de tension politique entre États ayant des activités de pêche dans la région a conduit à l'introduction de quotas pour la sardine et l'anchois.*

(2) *Règlement (CE) n° 1967/2006 du Conseil du 21 décembre 2006 concernant des mesures de gestion pour l'exploitation durable des ressources halieutiques en Méditerranée et modifiant le règlement (CEE) n° 2847/93 et abrogeant le règlement (CE) n° 1626/94.*

(3) *En 2017, cinq plans de gestion nationaux ont été révisés en lien avec l'avis du CSTEP.*

(4) *Albanie, Algérie, Bulgarie, Chypre, Croatie, Égypte, Espagne, France, Grèce, Israël, Italie, Liban, Libye, Malte, Monaco, Roumanie, Slovénie, Syrie, Tunisie Turquie, ainsi que l'Union Européenne et le Japon.*

En mars 2017, les États riverains de la Méditerranée ont adopté la **déclaration de Malte dite « MedFish4Ever »** ⁽¹⁾ qui, après la déclaration de Venise de 2003 ouvrant la voie à une recherche scientifique accrue, définit de nouveaux engagements, notamment :

- que, d'ici à 2020, tous les principaux stocks de la Méditerranée fassent l'objet d'une collecte de données et d'une évaluation scientifique appropriées sur une base régulière ;
- que soient établis des plans de gestion pluriannuels de toutes les pêcheries importantes ;
- que la pêche illégale ait disparu d'ici à 2020 ;
- que la pêche et l'aquaculture à petite échelle soient durablement soutenues.

En juin 2018, les États riverains de la mer Noire ont signé une déclaration commune sur la pêche non réglementée, dite « déclaration de Sofia », alors que 80 % des poissons pêchés dans cette zone le sont illégalement.

En février 2019, a été adopté le **plan pluriannuel de gestion pour les espèces démersales de Méditerranée occidentale**. Ce plan constitue une avancée notable, bien qu'encore insuffisante, vers une gestion plus durable de la pêche méditerranéenne. Il prévoit en particulier :

- la réduction de l'effort de pêche de 10 % calculé en nombre de jours, par rapport à la moyenne des années 2012-2017, puis de 30 % les quatre années suivantes ;
- l'interdiction de la pêche au chalut pendant trois mois chaque année, à moins de 6 milles des côtes ou à moins de 100 mètres de profondeur. La Commission européenne avait également proposé une fermeture de la pêche au chalut entre 0 et 100 m de profondeurs. Cette proposition n'a finalement pas été retenue.

Enfin, en Méditerranée, la superficie des aires marines protégées (AMP) est passée de 1,08 % de la surface maritime totale en 2012 à 3,27 % en 2015 ⁽²⁾.

(1) Les parties suivantes ont été représentées à la conférence ministérielle de Malte : la Commission européenne, huit États membres (Espagne, France, Italie, Malte, Slovaquie, Croatie, Grèce, Chypre), sept pays tiers (Maroc, Algérie, Tunisie, Égypte, Turquie, Albanie, Monténégro), la FAO, la Commission générale des pêches pour la Méditerranée, le Parlement européen et le Conseil consultatif de l'UE en Méditerranée. <https://ec.europa.eu/fisheries/inseparable/fr/medfish4ever>.

(2) Pianta, Catherine et Ody, Denis, « Croissance bleue en Méditerranée : le défi du bon état écologique », projet MedTrends du WWF, 2015.

- *Une surpêche structurelle qui conduit à une situation d'urgence écologique*

La Méditerranée constitue un **lieu stratégique de biodiversité dans le monde**. En effet, ses fonds marins comptent entre 4 et 18 % de l'ensemble des espèces marines connues, alors que cette mer représente moins d'1 % des océans mondiaux ⁽¹⁾.

Bien entendu, **la pêche n'est pas la seule source de pression extérieure exercée sur cette biodiversité**. Il faut également mentionner l'exploitation minière sous-marine, le trafic maritime, la pollution hydrique ou encore l'exploration de gisements pétroliers et gaziers. Mais il ne faut pas non plus éluder la situation extrêmement préoccupante de la pêche méditerranéenne, au regard du respect du rendement maximal durable.

Certes, les diverses mesures prises depuis le début des années 2000 ont contribué non seulement à accroître la connaissance des milieux marins méditerranéens, mais surtout à faire **légèrement reculer la proportion de stocks surexploités**, passée de 88 % en 2014 à 78 % en 2016 ⁽²⁾. Ces résultats, même s'ils restent marginaux, doivent nous engager à continuer et à prolonger les efforts entrepris.

La situation reste toutefois extrêmement préoccupante. Selon la Commission européenne, entre les côtes espagnoles et la mer Tyrrhénienne, 96 % des stocks sont surexploités. En Mer Noire, c'est le cas de cinq stocks sur six ⁽³⁾. **En moyenne, la mortalité par pêche en Méditerranée est 2,2 fois supérieure au niveau soutenable** ⁽⁴⁾.

(1) *Piante, Catherine et Ody, Denis, op.cit.*

(2) *FAO, « The state of Mediterranean and Black Sea fisheries », 2018.*

(3) *Commission européenne, communication au Parlement européen et au Conseil relative à la situation de la politique commune des pêches et à la consultation sur les possibilités de pêche pour 2019, COM(2018) 452 final.*

(4) *Commission européenne, Communication au Parlement européen et au Conseil concernant l'état de mise en œuvre de la politique commune de la pêche et la consultation sur les possibilités de pêche pour 2020 (page 2).*

Des exemples de stocks méditerranéens menacés

Le **merlu du Golfe du Lion** reste l'espèce la plus surpêchée en Méditerranée. Un effondrement des juvéniles est constaté depuis le début des années 1990, la biomasse des reproducteurs est en diminution constante et la mortalité par pêche augmente depuis le milieu des années 2000 ⁽¹⁾. Des travaux sont actuellement menés dans le cadre du plan de gestion des espèces démersales, avec une obligation de fermeture annuelle de trois mois par an pour les chalutiers. Les scientifiques recherchent donc les zones de fermeture qui bénéficient le plus à la ressource et pénalisent le moins possible la filière.

La pêche des **sardines** en Méditerranée est également un exemple marquant de surexploitation ayant conduit à une mise en danger du stock. Les captures ont très fortement augmenté dans les années 1950, du fait principalement de l'invention des sonars. Au tournant des années 2000, ce nombre a drastiquement chuté. Malgré une pêche toujours faible aujourd'hui, le stock de sardine en Méditerranée est considéré comme en « **déséquilibre écologique** », car il ne parvient pas à se reconstituer. Ce stock se caractérise par une taille faible (passée de 15 à 11 cm en dix ans), peu de classes d'âge (les sardines de plus de deux ans ont disparu), une condition corporelle moyenne très basse, et un faible recrutement. Le projet « Mona-Lisa » de l'IFREMER ⁽²⁾, prévu pour se dérouler entre 2017 et 2020, recherche les causes de cette absence de reconstitution du stock. Il tend à montrer que l'origine de cette situation peut être trouvée dans l'alimentation de la sardine. En effet, une baisse de la quantité et/ou de la qualité du plancton affecterait leur croissance, ce qui plaide pour une prise en compte accrue des relations trophiques et donc de l'écosystème dans les politiques de gestion des pêches.

L'exemple du **thon rouge**, menacé de disparition au tournant des années 2000, montre quant à lui l'**impressionnante efficacité des quotas**, introduits en 2007 sur cette espèce, dans le cadre de la mise en place d'un plan de reconstitution prévu entre 2007 et 2022. Avec l'introduction des quotas, l'ensemble des critères de durabilité se sont rétablis sur cette espèce (mortalité des jeunes et des adultes, situation du stock reproducteur). Le stock s'étant rapidement reconstitué, une forte hausse des quotas a été décidée, puisqu'ils ont été portés à 32 240 tonnes en 2019 ⁽³⁾, contre 13 500 tonnes en 2009. Les scientifiques pointent la nécessité de continuer à maintenir un quota fortement limitant, notamment parce que les analyses génétiques, statistiques et par marquages électroniques tendent à favoriser l'hypothèse de l'existence d'au moins deux populations de thon rouge en Méditerranée. Cette situation entraînerait la nécessité d'établir plusieurs quotas sur cette espèce.

Les États pêchant majoritairement dans l'aire méditerranéenne se distinguent donc par des **performances écologiques particulièrement désastreuses**, en comparaison avec les États pêchant dans la zone atlantique. À titre d'exemple, seuls 5 % des stocks gérés par la Slovénie sont au niveau du RMD (contre 10 % en 2015), 9 % pour la Roumanie, 13 % pour la Grèce ou encore 6 % pour l'Italie ⁽⁴⁾.

(1) Les responsables du Pew Charitable Trust ont évoqué, lors de leur audition devant vos Rapporteurs, le chiffre de quatorze fois le niveau du RMD pour la pêche au merlu.

(2) <https://www.ifremer.fr/L-ocean-pour-tous/A-la-loupe-d-Ifremer/L-etat-de-sante-des-sardines-en-Mediterranee>.

(3) Le quota devrait même s'élever à 36 000 tonnes en 2020.

(4) WWF, « Evaluating Europe's course to sustainable fisheries by 2020 », 2018 (page 6).

La question des **rejets** est également particulièrement prégnante en Méditerranée. En effet, d'après la FAO, 18 % du total des captures y sont rejetées, soit quelque 230 000 tonnes chaque année. Ce chiffre peut monter jusqu'à 40 % pour le chalutage⁽¹⁾. Certaines espèces vulnérables sont également touchées, notamment les tortues de mer, qui sont retrouvées dans 80 % des captures accidentelles.

- *Une connaissance halieutique encore très lacunaire*

Toutes les données et analyses relatives à la situation méditerranéenne sont fortement soumises à caution, étant donné la très faible recherche scientifique qui lui est consacrée. Seuls 72 stocks ont été évalués en 2016 (contre 18 en 2006), représentant à peine 48 % des captures. Ainsi, **plus de la moitié des captures méditerranéennes est totalement inconnue de la recherche et donc des décideurs publics**. Cette situation dramatique conduit nécessairement à une surpêche structurelle dans la région.

À titre d'exemple, pour ce qui concerne la France, l'IFREMER a augmenté ses effectifs basés en Méditerranée, passant de deux chercheurs en 2007 à huit aujourd'hui. Mais seules quatre espèces sont suivies précisément en Méditerranée française (sardines, anchois, merlus, rougets).

- *Une pêche spécifique, majoritairement traditionnelle et familiale, entraînant des demandes de fortes dérogations réglementaires*

Selon les données de la FAO⁽²⁾, la pêche représente un **enjeu économique majeur** dans la zone méditerranéenne, employant directement près de 250 000 personnes. La Méditerranée compte environ **86 500 navires**, dont environ 80 % sont des bateaux de moins de 12 mètres⁽³⁾. Le nombre de navires a diminué de 6 500 unités depuis 2014.

La pêche se pratique principalement à **l'est de la Méditerranée** (26,4 %). Il faut également remarquer qu'outre l'Italie, ce sont majoritairement des États extra-européens qui disposent des capacités de pêche les plus importantes en tonnage (Turquie, Égypte et Tunisie). La pêche méditerranéenne est avant tout le fait de **petits pêcheurs**, avec des bateaux de moins de douze mètres, ce qui entraîne des revenus souvent plus faibles qu'en Atlantique.

La situation économique des pêcheries méditerranéennes est toutefois fortement menacée par la surexploitation structurelle des stocks. En effet, **les débarquements annuels ont diminué**, après avoir atteint un pic en 1992-1993 avec un peu plus d'un million de tonnes débarquées dans l'ensemble de la Méditerranée. Ce chiffre se situe aujourd'hui à un peu de plus de 800 000 tonnes

(1) FAO, « *The state of Mediterranean and Black Sea fisheries* », 2018.

(2) FAO, « *The state of Mediterranean and Black Sea fisheries* », 2018.

(3) Ce taux atteint 91 % dans la mer noire.

par an⁽¹⁾. La surexploitation des stocks participe directement à la diminution progressive de la rentabilité des pêcheries méditerranéennes.

Excepté le cas du thon rouge, la pêche professionnelle méditerranéenne se caractérise par **l'absence d'une grande pêcherie mono-spécifique**. La petite pêche et la pêche artisanale y sont donc largement majoritaires.

D'après l'IFREMER⁽²⁾, **la flotte française** comptait, en 2016, 1 458 navires en Méditerranée, employant 2 024 marins. Comme à l'échelle européenne, les navires de moins de douze mètres représentent près de 92 % de la flottille. La pêche française en Méditerranée pratique majoritairement le filet (72 % des navires) et l'hameçon (27 %). Le merlu européen (7 %), la pieuvre (6 %), le maquereau (5 %) et la daurade royale (4 %) sont les espèces les plus pêchées en tonnage.

La spécificité géographique de la pêche méditerranéenne entraîne la **nécessité de coopérer avec les États du sud de la Méditerranée**, même si, en nombre de bateaux de pêche, les États membres de l'Union sont plus nombreux que les autres (un peu plus de 41 000 navires, contre à peine 35 000 pour les États du sud)⁽³⁾. La Méditerranée se distingue également par une pêche de loisir très présente, représentant environ 10 % des prises totales⁽⁴⁾.

ii. Un plan européen d'urgence pour la pêche en Méditerranée

Comme cela a été mentionné plus haut, les premiers éléments de politiques de restriction des pêches ont pu commencer à produire des effets, même si ceux-ci restent encore marginaux.

Proposition 9. En ce qui concerne la méthode d'action, un véritable **plan européen d'urgence** s'impose donc pour s'assurer d'une prise de conscience collective des enjeux à venir, si aucune décision drastique n'est prise.

Ce plan devra, selon vos Rapporteurs, comporter plusieurs volets, dont l'une des priorités devra concerner la recherche scientifique dans cette zone.

Proposition 10. Il importe que le prochain FEAMP permette d'allouer une part substantiellement accrue des fonds dédiés à **la recherche en Méditerranée**, sans quoi aucune amélioration réelle et de long terme ne pourra être réalisée.

Vos Rapporteurs considèrent également que la Méditerranée ne peut échapper à la mise en place progressive de **quotas** sur l'ensemble des espèces soumises à une pression de pêche. Cette éventualité est rejetée par une partie

(1) *Piante, Catherine et Ody, Denis, op.cit.*

(2) IFREMER, *Système d'informations halieutiques, « Synthèse des flottilles de pêche. Flotte de la façade Méditerranée », 2016* <http://sih.ifremer.fr/Publications/Syntheses/Facade-Mediterranee/Synthese-des-flottilles-de-peche2/2016>.

(3) *Piante, Catherine et Ody, Denis, op.cit.*

(4) *Piante, Catherine et Ody, Denis, op.cit.*

substantielle de la profession et nécessitera un accompagnement, notamment financier, mais elle constitue un moyen simple et efficace pour prendre conscience de la surexploitation et la réduire.

Proposition 11. La **mise en place progressive de quotas** apparaît comme la solution la plus simple et la plus efficace pour améliorer rapidement la situation des stocks. L'espèce prioritaire à soumettre au quota est le merlu européen. Cette mise en place ne pourra se faire sans une connaissance scientifique accrue.

Il ne faut plus considérer la Méditerranée comme une zone à part, malgré toutes ses spécificités indéniables. La pollution et la pêche illégale, y compris par des États extra-européens, peuvent expliquer partiellement l'état très dégradé de la plupart des stocks, mais il y a d'autres explications. **Il manque en Méditerranée un cadre de gestion clair, contraignant et accepté**, le seul qui permettra de rétablir un état écologiquement viable des stocks.

L'absence de système uniforme et efficace de gestion de la ressource entraîne d'ores et déjà la **multiplication de systèmes locaux de gestion**, comme en Catalogne où, pour le lançon, sont définis les bateaux susceptibles de pratiquer cette pêche et les quotas de prélèvements, dans le cadre d'un « comité de cogestion », qui réunit l'administration locale, les scientifiques et les ONG. D'autres plans de cogestion sont en cours d'élaboration pour la seiche et le calmar. Une délégation de pêcheurs varois a, d'ailleurs, émis le souhait, en mars 2019, de s'inspirer de ces pratiques⁽¹⁾. Le maintien en France des **trente-trois « prud'homies de pêcheurs »**, dont les origines remontent à l'époque médiévale et dont les contours restent difficiles à déterminer, est symptomatique de la persistance de systèmes locaux de gestion en Méditerranée. La gestion doit au contraire, selon vos Rapporteurs, se faire à l'échelle de toute la région méditerranéenne, comme cela avait été le cas pour la Déclaration de Malte.

Proposition 12. Une conférence, dite « **réunion de Malte** », doit être organisée chaque année, sous le format de la déclaration « MedFish4Ever » de 2017 et sous l'impulsion de la Commission européenne, afin de mesurer les impacts de la mise en œuvre du plan européen d'urgence pour la pêche en Méditerranée.

c. Une pêche française à l'image de la pêche européenne

48 % des volumes pêchés en France en 2018 sont issus de stocks exploités durablement et 27 % de stocks surpêchés. Le reste est constitué d'espèces soit non classifiées (3 %) soit non évaluées (22 %) ⁽²⁾. Ces mesures ont été effectuées sur environ 200 stocks, représentant quelque 50 espèces.

(1) Dans le cadre du projet « Pelamed » piloté par l'ONG « Planète bleue ».

(2) IFREMER, « Les ressources halieutiques françaises : bilan 2018 », 1^{er} février 2019 (page 2.)

Les bilans sont différents selon les espaces maritimes concernés :

- **en Mer du nord et Manche-est**, 65 % des débarquements sont issus de stocks bien exploités, 20 % de stocks surpêchés et 15 % des stocks sont non évalués ou non classifiés.
- **en Manche ouest et en Mer celtique**, le bilan est moins positif, dans la mesure où seuls 39 % des débarquements sont issus de stocks bien exploités, 28 % de stocks surpêchés et 33 % des stocks sont non évalués ou non classifiés.
- **dans le Golfe de Gascogne**, 47 % des débarquements proviennent de stocks bien exploités, mais près d'un tiers est composé de poissons issus de stocks surexploités.
- **en Méditerranée**, 56 % des stocks ne sont pas évalués et seuls 27 % des débarquements sont issus de stocks bien exploités.

La pêche française est majoritairement axée sur l'albacore (10,5 % et 2,8 % des captures européennes), le merlu européen (8,8 % et 2,3 % des captures européennes) et le listao (8 % et 2,6 % des captures européennes). Par comparaison, les navires européens pêchent majoritairement du hareng de l'atlantique (15 %), du maquereau de l'atlantique (10,6 %) et du sprat européen (10,3 %).

Le dernier bilan effectué par l'IFREMER sur le « bon état écologique » des milieux marins français⁽¹⁾ montre que **la France ne parviendra pas à atteindre en 2020 les objectifs de la directive-cadre de 2008**. En effet, en moyenne, seuls 40 % des débarquements respectent ces critères, 24 % ne les respectent pas, 22 % ne sont pas évalués et 13 % des débarquements ont soit un niveau de biomasse, soit un niveau d'exploitation qui ne peut être classifié. Au total, ce sont donc 60 % des débarquements français qui ne respectent pas les critères de la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin ».

Comme à l'échelle européenne et mondiale, **le non-respect du RMD par la France entraîne une diminution des volumes de débarquement et donc des bénéfices réalisés par la filière**. Par exemple, entre 2012 et 2014, certaines analyses montrent que la reconstitution des stocks de poisson de l'Union au niveau du RMD pourrait offrir à la France 10 000 tonnes de poissons débarqués en plus chaque année, soit environ 140 millions d'euros de revenus supplémentaires et la création de 1 400 emplois⁽²⁾.

(1) IFREMER, « Diagnostic sur les ressources halieutiques débarquées par la pêche française (métropolitaine) », présentation réalisée par Alain Biseau, annexe n°4, février 2019.

(2) New Economics Foundation, « Une donne équitable pour la pêche en France. Comment gérer la pêche française dans l'intérêt public », 2017.

3. L'aquaculture européenne : une filière à renforcer, dans le respect de critères environnementaux plus stricts

Selon la FAO, en 2016, la production aquacole mondiale représentait 80 millions de tonnes, contre à peine 15 millions en 1990. Ainsi, l'aquaculture, qui représentait à peine 10 % de la production totale de poissons en 1991, atteignait, en 2016, un peu plus de 45 %. Entre 1970 et 2009, **le secteur aquacole mondial a connu le plus fort taux de croissance de l'ensemble du secteur alimentaire**, avec 8,4 % en moyenne chaque année ⁽¹⁾. La FAO estime que c'est en 2014 que l'aquaculture a dépassé la pêche dans la production mondiale de produits de la mer ⁽²⁾. Ainsi, si la France continue de consommer à 70 % des produits issus de la pêche ⁽³⁾, le reste du monde consomme désormais majoritairement des produits issus de l'aquaculture depuis 2014.

L'aquaculture contribue à compenser la diminution de la consommation mondiale par personne des produits issus de la pêche en mer ⁽⁴⁾, et pourrait jouer un rôle majeur dans la réduction de la pauvreté et dans l'augmentation des recettes en devises, en particulier pour les pays en développement. En effet, selon les perspectives de l'OCDE et de la FAO, **l'aquaculture mondiale devrait connaître une croissance de 38 % d'ici à 2023 ⁽⁵⁾, contre seulement 2 % pour la pêche ⁽⁶⁾.**

L'Union européenne est à l'origine de 1,3 million de tonnes de produits aquacoles ⁽⁷⁾, alors que la Chine en produit 61,5 millions, l'Indonésie 15,6 millions et l'Inde 5,2 millions. Ainsi, l'Union ne représente que 1,2 % de la production aquacole mondiale. Les principaux pays européens aquacoles sont l'Espagne (22,4 % de la production européenne), le Royaume-Uni (16,2 %), la France (15,8 %) et l'Italie (11,4 %).

Du point de vue économique et social, l'intérêt majeur de l'aquaculture n'est pas à démontrer. **D'importantes craintes se font toutefois jour en ce qui concerne l'aspect écologique.** D'abord, la production de farine (6 à 7 millions de tonnes par an pour les pays de l'OCDE) et d'huile de poisson (1 million de tonnes par an) est majoritairement destinée à l'aquaculture (respectivement 73 et 71 %) ⁽⁸⁾. La production aquacole de poissons carnivores revient donc

(1) *Études de l'OCDE sur la croissance verte*, « La croissance verte dans les pêches et l'aquaculture », 2015 (page 15).

(2) FAO, La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2018. Atteindre les objectifs de développement durable, 2018.

(3) *Données issues de France Filière Pêche*, mai 2017.

(4) *En diminution de 2 kg depuis le pic de 1975, cette consommation se situe aujourd'hui à 8 kg par personne et par an.*

(5) *Par rapport à l'année de référence de 2013.*

(6) *Études de l'OCDE sur la croissance verte*, « La croissance verte dans les pêches et l'aquaculture », 2015 (page 14).

(7) *Commission européenne*, « La politique commune de la pêche en chiffres », édition 2018 (page 22).

(8) *Études de l'OCDE sur la croissance verte*, « La croissance verte dans les pêches et l'aquaculture », 2015 (page 16).

nécessairement à pêcher pour les nourrir, ce qui réduit considérablement l'intérêt de l'aquaculture d'un point de vue écologique.

Si la plupart des poissons utilisés pour les farines ou l'huile de poisson ne sont pas propres à la consommation humaine, les relations trophiques entre les espèces sont nécessairement perturbées par le prélèvement d'individus supplémentaires. C'est pourquoi une aquaculture durable ne pourra passer que par **d'importantes recherches visant à trouver des moyens d'utiliser moins de farine et d'huile de poisson pour la nourriture d'espèces carnivores**. D'ores et déjà, de nouvelles matières premières sont en cours de test, en particulier les algues et les moules pour la truite et le tilapia, dans le cadre de l'initiative Nordic Innovation ⁽¹⁾. Toutefois, en l'état actuel des connaissances, l'aquaculture peut être responsable de l'aggravation de la surpêche.

Ensuite, **la dynamique économique de l'aquaculture nécessite d'y consacrer une part croissante de l'espace marin**. Ce dernier, outre la pêche et l'aquaculture, est également utilisé à de multiples fins (tourisme, transport maritime, extraction de minerais et d'hydrocarbures, production d'électricité éolienne ou marémotrice, activités navales etc.). Les ressources limitées des ports et autres infrastructures sont également très demandées. L'aquaculture vient donc ajouter une concurrence supplémentaire à la pêche dans les espaces marins.

Ainsi, pêche et aquaculture entrent nécessairement en concurrence, en particulier sur le marché de la vente et dans l'espace marin. Selon l'OCDE, « *le secteur halieutique n'a pas à pâtir lui-même* » de l'augmentation importante du secteur aquacole, mais « *les gestionnaires des pêches doivent réagir à cette mutation annoncée* » ⁽²⁾. **Il ne faut donc pas alimenter les oppositions potentielles qui peuvent apparaître entre l'aquaculture et la pêche maritime**. Il est, au contraire, indispensable de faire la démonstration de leur complémentarité, et c'est le rôle des gestionnaires des pêches.

La complémentarité voire la substituabilité espérée entre aquaculture et pêche ne semble toutefois pas avoir lieu, puisqu'il n'a pas été constaté un recul de la surpêche en parallèle de la forte progression de l'aquaculture, du fait de secteurs et circuits de commercialisation indépendants ⁽³⁾.

Proposition 13. La Commission européenne doit doter l'Union d'une **stratégie** spécifiquement dédiée au développement d'une aquaculture européenne, intégrant pleinement les problématiques liées à la concurrence potentielle entre pêche maritime et aquaculture et recherchant leurs complémentarités.

(1) <https://www.nordicinnovation.org/programs/local-fish-feed-ingredients-competitive-and-sustainable-production-high-quality>.

(2) *Études de l'OCDE sur la croissance verte, op. cit. (page 35).*

(3) *Gascuel, Didier, Pour une révolution dans la mer. De la surpêche à la résilience. Actes Sud, 2019 (page 304).*

Proposition 14. Un **écolabel** spécifique dédié à « l'aquaculture durable européenne » devrait également être créé.

C. L'EFFET DU RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE SUR L'ÉTAT DES RESSOURCES HALIEUTIQUES : UN IMPACT À MIEUX ÉVALUER ET PRENDRE EN COMPTE

1. Les effets du changement climatique sur les zones maritimes et les activités de pêche

Le changement climatique produit **trois effets majeurs** sur les zones maritimes : une augmentation de la température de l'eau, une acidification du milieu et une baisse de la concentration en oxygène. **L'ensemble de la chaîne alimentaire est potentiellement touché par ces changements**, dans la mesure où ils influencent la production primaire de planctons, qui se situe à la base de cette chaîne alimentaire.

Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) estime qu'en l'absence de toute modification comportementale, le réchauffement moyen des eaux sera de 3,2 °C en 2100, avec une augmentation de l'acidification de 100 à 150 %. Il ne faut toutefois pas omettre de préciser que le changement climatique se mêle à d'autres facteurs pour influencer la variation des stocks, notamment la pollution, la pêche, l'aménagement des littoraux.

D'ores et déjà, **ces changements ont un impact sur la répartition des populations de poissons**, sans qu'il soit déjà possible de déterminer l'ampleur et la pérennité de ces évolutions. **Les lieux de vie des poissons en ressortent changés et la connaissance que les scientifiques avaient des stocks en est perturbée**. Par exemple, le bar est désormais plus présent au sud de la Mer du Nord et dans l'est de la Manche. La morue de l'Atlantique est également désormais présente au nord de la Norvège. D'autres effets peuvent être notés, en particulier la modification de la productivité des écosystèmes et de la physiologie des espèces pêchées, dans un contexte global de pertes de biodiversité marine.

Une attention particulière doit être portée à **l'acidification constatée dans les océans** qui risque d'avoir des effets très marqués sur la faune et la flore marines, ce qui aura nécessairement des impacts sur les pêcheurs et les aquaculteurs. Selon le « Global carbon project »⁽¹⁾, les océans ont absorbé 9 milliards de tonnes de CO₂ en 2018. 22 % du CO₂ émis dans l'atmosphère s'accumulent ainsi directement dans les océans. Depuis le début de l'ère industrielle, le potentiel hydrogène (pH) de l'eau de mer serait passé de 8,25 à 8,14. La Fondation pour la recherche sur la biodiversité, en lien avec le Ministère

(1) <https://www.globalcarbonproject.org/carbonbudget/18/presentation.htm>.

de la Transition écologique et solidaire, a lancé de **vastes programmes de recherches** en novembre 2017 sur ce sujet ⁽¹⁾.

La station IFREMER d'Argenton ⁽²⁾ a déjà mesuré un effet, même s'il est faible, sur les **huîtres reproductrices**, témoignant d'une résistance importante aux changements climatiques. Le point de bascule semble s'opérer pour un pH inférieur à 6,5 : la coquille se dissout et les larves semblent être plus sensibles. L'acidification a déjà pu avoir certaines conséquences néfastes, puisqu'en 2012, par exemple, sur le polder de Bouin (Vendée), une corrélation a pu être analysée entre des baisses de pH de l'eau et des mortalités.

Avec son programme MERCY, l'Université de La Rochelle a mesuré que l'acidification a un **impact sur la bioaccumulation de certains contaminants, en particulier des métaux lourds**. Cela a, par exemple, pour conséquence qu'une jeune seiche accumule 1,4 fois plus de mercure dans ses tissus à un pH 7,7 qu'à 8,1. Étant donné que la seiche est un maillon central dans la chaîne trophique, les impacts pourraient se propager à d'autres espèces.

Concernant les poissons, le projet PACIO ⁽³⁾, coordonné par le laboratoire LEMAR à Brest, a montré que **les bars ont plus de difficultés à évacuer vers l'extérieur le CO₂ de leur sang**, ce qui peut décaler leur reproduction. La maturation sexuelle serait en effet plus précoce à pH faible. Encore largement inconnus, les effets de l'acidification sur la vie marine semblent d'ores et déjà très importants et risquent de mettre en difficulté certaines filières.

2. Des responsabilités difficiles à établir entre la surpêche et le changement climatique

Certains pêcheurs ont pu avancer l'explication du dérèglement climatique pour expliquer l'effondrement d'une espèce halieutique dans une zone donnée. Si la seule cause climatique (permettant de ce fait d'exclure la responsabilité de la surpêche) n'est pas crédible, **il est toutefois difficile de distinguer les effets du climat ou de la pêche** pour expliquer certains phénomènes de diminution du nombre d'individus à l'intérieur d'un stock.

L'exemple de l'effondrement du stock de morues au Canada permet d'illustrer la complexité résultant de l'enchevêtrement des causalités entre le climat et la pêche pour expliquer les variations au sein de ce stock. C'est, tour à tour, le climat (durant le XIX^e siècle) puis la surpêche (à partir de la première moitié du XX^e siècle) qui expliquent les effondrements successifs de ce stock.

(1) <http://www.fondationbiodiversite.fr/fr/actualite/231-2017/936-le-programme-acidification-des-oceans-est-lance.html>.

(2) <https://www.ifremer.fr/argenton/>.

(3) <https://www-iuem.univ-brest.fr/lemar/projets-scientifiques/pacio/>.

L'ultime effondrement, celui du début des années quatre-vingt-dix, serait dû à une conjonction entre ces deux phénomènes. ⁽¹⁾

Proposition 15. En tout état de cause, les recherches en sont encore à leurs débuts sur ce sujet. Vos Rapporteurs considèrent donc comme urgent qu'un **programme européen de recherche sur le sujet de l'impact du changement climatique sur ressources halieutiques et les activités de pêche soit lancé.**

*

En conclusion, en matière de pêche, **les intérêts écologiques et économiques sont totalement convergents à moyen terme.** La difficulté réside plutôt dans la transition d'une politique de court terme (qui favorise l'emploi et les revenus dans l'immédiat, mais détruit les stocks halieutiques et donc les emplois de demain) à une politique de moyen et long terme (qui assurerait à la fois la préservation des ressources, des emplois et des revenus).

(1) Rose, George, « Reconciling overfishing and climate change with stock dynamics of Atlantic cod over 500 years », Canadian journal of fisheries and aquatic sciences, 61, 2004, p. 1553-1557.

III. FAIRE DE LA DURABILITÉ L'ENJEU CENTRAL ET OPÉRATIONNEL DE LA PROCHAINE POLITIQUE COMMUNE DE LA PÊCHE

Contrairement à la plupart des activités économiques, la pêche dépend de ressources théoriquement inépuisables. Il s'agit là d'une situation particulièrement favorable, qui doit conduire à des comportements responsables et à l'introduction d'un système permettant le renouvellement suffisant des ressources, pour continuer à pratiquer durablement des activités de pêche.

La durabilité environnementale doit donc être mise au centre des politiques en faveur de la pêche, car elle est la condition *sine qua non* d'une véritable pérennité économique et sociale de la filière. Vos Rapporteurs veulent donc rappeler que cet objectif d'une pêche durable est favorable non seulement à l'environnement et à la biodiversité mais aussi aux pêcheurs eux-mêmes. C'est pour leur assurer un véritable avenir économique et social que des décisions en matière environnementale doivent être prises maintenant.

A. DES INVESTISSEMENTS NÉCESSAIRES POUR OPÉRER L'INDISPENSABLE TRANSITION VERS UNE PÊCHE TOTALEMENT DURABLE

1. Une pêche européenne en progrès, mais insuffisante tant économiquement qu'écologiquement

a. La pêche européenne reste insuffisante pour assurer les besoins du continent et nécessite une gestion intégrée au niveau européen

Les échanges de produits de la pêche ont fortement augmenté ces dernières années, pour atteindre 29,1 milliards d'euros en 2014 ⁽¹⁾. **L'Union reste un importateur net de produits de la pêche et de l'aquaculture**. En 2017, le déficit a augmenté de 558 millions d'euros (soit une augmentation de 3 %), atteignant un total de 20,2 milliards d'euros ⁽²⁾. Ses principaux fournisseurs sont la Norvège, la Chine, le Maroc et l'Islande. Au sein de l'Union, la Suède, l'Espagne, le Danemark et le Royaume-Uni sont les principaux clients de ces importations. Il faut enfin souligner que les **échanges intra-européens** sont aussi importants en valeur que l'ensemble des échanges entre l'Union et le reste du monde, représentant 23,6 milliards d'euros en 2016.

L'autosuffisance européenne en matière de produits issus de la pêche et de l'aquaculture est donc loin d'être assurée, se situant, au total, à environ 46 %. Pour les poissons pélagiques, cette autosuffisance se situe à 77 % en 2015,

(1) En cumulant importations et exportations. Source : Commission européenne, « La politique commune de la pêche en chiffres », édition 2018 (page 32).

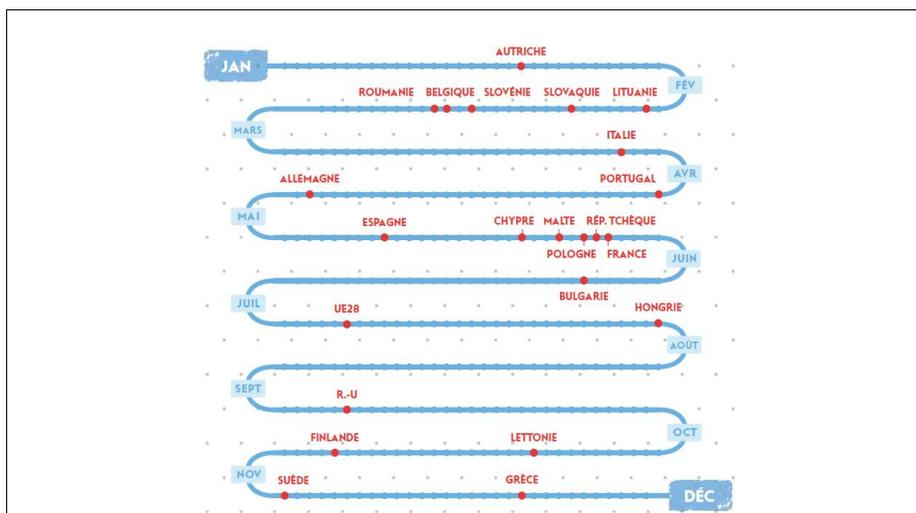
(2) Commission européenne, « Le marché européen du poisson », édition 2018 (page 57)

mais elle est de seulement 33 % pour les autres poissons et de 21 % pour les crustacés ⁽¹⁾.

Un autre critère pour mesurer la forte dépendance de l'Union envers les eaux extracommunautaires est le « jour de dépendance du poisson », calculé par la New Economics Foundation ⁽²⁾. En 2017, **ce jour de dépendance était atteint pour l'Union européenne le 6 juillet**, ce qui signifie que près de la moitié des poissons consommés dans l'Union européenne provenaient d'eaux non-communautaires.

Au sein de l'Union, ce jour est très variable, allant du 20 janvier pour l'Autriche au 19 décembre pour la Grèce, comme le montre le schéma ci-dessous. La France se situe en dessous de la moyenne européenne, avec un jour de dépendance situé au 27 mai ⁽³⁾.

JOUR DE DÉPENDANCE AU POISSON SELON LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE



Source : New Economics Foundation, 2017

Ces statistiques montrent en réalité une **double dépendance des États européens, à la fois à l'égard des autres États membres de l'Union et des eaux extra-communautaires**. Une gestion des pêches intégrée au niveau communautaire est donc celle qui peut répondre le plus efficacement et durablement aux demandes de consommation de poissons. Ainsi, « *si personne*

(1) Commission européenne, « La politique commune de la pêche en chiffres », édition 2018 (page 45).

(2) New Economics Foundation, « Fish dependence : the reliance of the EU on fish from elsewhere », 2017.

(3) En ce qui concerne la consommation de chaque État membre, le « jour de dépendance au poisson » se calcule en fonction du degré d'autosuffisance défini comme la capacité des États membres à répondre à la demande en poisson en les pêchant dans leurs propres eaux.

n'attend de l'Europe qu'elle soit autosuffisante à 100 %, une gestion plus durable de la pêche améliorerait considérablement la situation »⁽¹⁾.

b. Utiliser pleinement et réformer la PCP pour lui donner une pleine efficacité environnementale

- i. Une utilisation globalement insatisfaisante des nouveaux outils de la PCP par les États membres

Globalement, les outils mis en place par la PCP, telle que réformée en 2013, s'avèrent positifs pour l'enjeu de durabilité environnementale des pêches européennes. Toutefois, **les États membres se sont encore trop peu appropriés ces outils**. L'étude du WWF, datée de 2018⁽²⁾, montre qu'une seule des quarante-six actions recensées par l'organisation a été totalement mise en œuvre par les États membres⁽³⁾, alors que vingt-quatre n'ont été que partiellement entreprises. Les vingt-et-une actions restantes n'ont pas encore été mises en place.

Les États membres concernés n'ont en moyenne mis en œuvre que 40,5 % des « articles-clés » de la PCP⁽⁴⁾. Dans ce cadre, la France se situe plutôt dans la moyenne haute avec 58 % de réalisation. L'État le plus performant, selon cette étude, est l'Allemagne (69 % de réalisation). À l'inverse, la Lettonie et la Roumanie n'ont une moyenne de réalisation que de 8 %.

En particulier, la PCP offre aujourd'hui **la possibilité d'attribuer des quotas en fonction des performances écologiques des pêcheries**⁽⁵⁾. Elle permet de fonder l'attribution des possibilités de pêche sur des critères tels que l'impact de la pêcherie sur l'environnement. Des incitations peuvent même être proposées aux « navires de pêche qui déploient des engins sélectifs ou qui utilisent des techniques de pêche ayant des incidences réduites sur l'environnement ». Cette disposition n'est malheureusement pas utilisée, notamment du fait de la crainte de désigner certains pays ou certaines pêcheries particulièrement peu vertueuses.

(1) *New Economics Foundation*, « Une donne équitable pour la pêche en France. Comment gérer la pêche française dans l'intérêt public », 2017 (page 8).

(2) *WWF*, « *Evaluating Europe's course to sustainable fisheries by 2020* », 2018.

(3) À savoir : l'établissement d'un système administratif d'enregistrement des bateaux de pêche.

(4) *Articles 2, 11, 14, 15, 22, 25, 26, 27, 36, 37 et 39 du règlement n°1379/2013*.

(5) *Article 17 du règlement n°1380/2013 du 11 décembre 2013* : « 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. »

Proposition 16. Vos Rapporteurs demandent à ce que l'article 17 de la PCP soit utilisé lors de la répartition des quotas de pêche, afin de permettre d'attribuer des quotas en fonction des performances écologiques des pêcheries.

ii. Inciter à la diversification des activités des pêcheurs

La diversification des activités des pêcheurs peut être un moyen de maintenir l'emploi dans cette filière tout en diminuant la pression de pêche, notamment durant certaines périodes précises de l'année. Cette diversification doit permettre de valoriser l'expérience et la connaissance du milieu marin que développent les pêcheurs, tout en maintenant l'emploi et en diminuant la pression de pêche.

L'Italie constitue un bon exemple du chemin à suivre en la matière. En effet, le projet de loi « Sauver la mer », approuvé par le Conseil des ministres italien du 4 avril 2019, constitue une expérimentation intéressante pour trouver les voies d'une implication étroite des pêcheurs dans la préservation des espaces maritimes.

Alors que la Méditerranée recueille environ 7 % de l'ensemble des microplastiques du monde marin, avec des conséquences dramatiques sur la biodiversité ⁽¹⁾, l'Italie avait été particulièrement frappée, au début du mois d'avril 2019, par la découverte en Sardaigne d'une baleine enceinte, morte du fait de son estomac rempli de 22 kg de plastiques ⁽²⁾.

Selon le WWF ⁽³⁾, ce sont chaque année 600 000 tonnes de plastiques qui sont rejetées dans la Méditerranée, dont 11 200 tonnes proviennent de la France. **La pêche, l'aquaculture et le transport maritime seraient à l'origine de 20 % de cette pollution.** L'impact pour la pêche serait de près de 138 millions d'euros par an, du fait en particulier des débris plastiques qui se nichent dans les moteurs de bateaux ou dans les filets. 27 % de l'impact des plastiques concerneraient les poissons. Il est donc urgentissime de trouver les moyens permettant d'assurer au mieux cet indispensable nettoyage.

Le projet de loi italien, qui reste à être voté par le Parlement, autoriserait **les pêcheurs à ramener à terre le plastique pris dans leurs filets ou dans leurs moteurs.** Jusqu'à présent, ils étaient au contraire contraints de les rejeter en mer, en raison de l'existence d'un « délit de transport illicite de déchets ». L'Italie a précisé que la loi serait définitivement approuvée au moment de la mise en œuvre effective de la directive européenne visant à interdire les produits en plastique à usage unique. La gestion des ordures récupérées en mer serait ainsi couverte par

(1) WWF, « Pollution plastique en Méditerranée : sortons du piège ! », 2018.

(2) <https://www.nationalgeographic.fr/animaux/une-baleine-enceinte-ete-retrouvee-morte-lestomac-rempli-de-plastique>.

(3) WWF, « Stop the flood of plastic. How Mediterranean countries can save their sea », juin 2019.

une partie de l'impôt sur le ramassage des déchets, alors qu'elle était auparavant à la charge non seulement des autorités portuaires, mais aussi des chalutiers.

Lors de leur déplacement en Italie, vos Rapporteurs ont été frappés de constater que ce projet, déjà expérimenté dans plusieurs ports dont celui de Fiumicino, suscitait l'adhésion enthousiaste des pêcheurs, qui ont ainsi pu démontrer qu'une diversification de leurs activités était possible. **La complémentarité entre l'activité de pêche et la connaissance fine du milieu marin paraît évidente et permet aux professionnels de la pêche d'être les acteurs les plus efficaces du nettoyage indispensable des mers et océans.**

Proposition 17. Vos Rapporteurs proposent donc qu'une **expérimentation du système permettant aux pêcheurs de ramener à terre les plastiques pris dans leurs filets contre rémunération soit menée au niveau européen, sur le modèle italien.** Ce système aurait plusieurs vertus majeures : il permettrait à la fois la diversification des activités des pêcheurs, l'arrêt temporaire de la pêche dans certaines zones nécessitant un repos biologique et la préservation de l'emploi. Certaines difficultés devraient bien entendu être prises en compte, en particulier le problème de la place à l'intérieur des navires et la valorisation des déchets.

c. Un dialogue inexistant et une défiance profonde entre les institutions européennes et certains pêcheurs

Vos Rapporteurs ont pu constater que les pêcheurs rencontrés ne sont pas viscéralement hostiles à l'idée d'une régulation des activités de pêche à des fins environnementales. Au contraire, il est frappant de constater **qu'un certain consensus s'est installé concernant le rendement maximal durable**, les totaux admissibles de capture et les quotas. Même en Méditerranée, malgré les fortes réticences devant l'introduction des quotas, vos Rapporteurs ont constaté que l'idée d'une régulation à des fins de préservation de la ressource n'était pas du tout exclue, malgré des craintes sur l'avenir de la filière.

Une incompréhension persistante entre la filière de la pêche et l'Union européenne apparaît toutefois comme un obstacle majeur à de futurs progrès, tant sur le plan environnemental qu'économique. Cette situation fait l'objet de peu d'études ou d'analyses. Vos Rapporteurs ont été particulièrement frappés de constater le degré de **défiance entre ces acteurs**, qui devraient pourtant œuvrer dans le même sens, tant en France que dans les deux pays dans lesquels vos Rapporteurs se sont rendus.

La **faible syndicalisation** et la faible représentation européenne des organisations professionnelles de pêcheurs peuvent, au moins en partie, expliquer cette situation. En effet, vos Rapporteurs ont fait le constat d'une forte organisation syndicale au niveau national, notamment au travers du réseau des Comités régionaux des pêches maritimes et des élevages marins. En revanche, cette représentation fait défaut à l'échelle européenne. **Les pêcheurs se sentent donc exclus de la prise de décision.**

En 2017, l'Union européenne comptait 194 organisations de producteurs (OP) pour la pêche (dont 16 en France) et 24 organisations pour l'aquaculture (dont 2 en France) ⁽¹⁾. Avant la réforme de la PCP en 2013, les organisations de producteurs avaient deux fonctions : gérer les quotas dévolus à leurs membres et intervenir sur les marchés par un système de retrait et de report. Depuis 2013, plutôt que de financer des interventions sur le marché, les OP sont financées pour gérer ces retraits, en leur donnant des leviers complémentaires d'action.

De plus, dans le cadre de la régionalisation de la PCP, l'Union européenne a accompagné la mise en place de « **conseils consultatifs** » qui rassemblent des représentants du secteur de la pêche et d'autres « groupes d'intérêt », représentant respectivement 60 % et 40 % des sièges au sein de l'assemblée générale et du comité exécutif. Ces conseils ont pour vocation de soumettre à la Commission et aux États membres des recommandations en matière de gestion de la pêche et de l'aquaculture. Il en existe au total onze, répartis en fonction des zones géographiques, des techniques de pêche et des espèces capturées ⁽²⁾.

Ces conseils, qui reçoivent une aide financière de l'Union européenne, doivent être mieux utilisés. En effet, aucun interlocuteur professionnel, entendu par vos Rapporteurs, n'a fait mention de l'existence de ces instances, pourtant indispensables pour faire entendre la voix des pêcheurs et des associations dans les processus décisionnels. Vos Rapporteurs veulent également souligner qu'il existe sans doute un **trop grand nombre de conseils consultatifs**, mélangeant les zones géographiques, les techniques de pêche, les espèces capturées, et que cette prolifération peut nuire à la lisibilité et à la cohérence des recommandations susceptibles d'être apportées par ces Conseils.

Proposition 18. Une **refonte des Conseils consultatifs** doit être engagée, dans l'objectif d'accroître la représentation des pêcheurs professionnels et d'inciter au dialogue avec les institutions européennes et les scientifiques.

L'absence de dialogue et de compréhension entre les institutions européennes et les pêcheurs peut également provenir de la **faible formation et sensibilisation des pêcheurs aux enjeux de durabilité environnementale**. Même si la prise en compte de cette question a indéniablement progressé dans les nouvelles générations, cette avancée reste encore insuffisante. À titre d'exemple, en France, le **brevet de technicien supérieur (BTS) « Pêche et gestion de l'environnement marin »**, régi par l'arrêté du 30 juin 2014, ne laisse qu'une place mineure aux enjeux de la durabilité de la pêche et de renouvellement des stocks. Peu d'heures d'enseignement y sont consacrées et la plupart du temps la prise en compte de l'enjeu de durabilité est indirecte :

(1) Commission européenne, « La politique commune de la pêche en chiffres », édition 2018 (page 29).

(2) Ces conseils consultatifs existants concernent la mer Baltique, la flotte de pêche en haute mer/pêche lointaine, la mer Méditerranée, la mer du Nord, les eaux occidentales septentrionales, les stocks pélagiques, les eaux occidentales australes, la mer Noire, l'aquaculture, les marchés et les régions ultrapériphériques.

- un module « écologie » (deux heures trente par semaine, pour la seule première année), qui recouvre un champ plus large que celui de la durabilité des pêches ;
- un module « gestion des ressources marines » (trois heures par semaine, pour la seule seconde année), également très large ;
- éventuellement un module « valorisation des captures » (une heure trente par semaine, pour la seule seconde année), mais là encore éloigné du sujet principal.

Vos Rapporteurs déplorent qu'un module entièrement dédié à la question du renouvellement des stocks, du rendement maximal durable et de leur lien avec la rentabilité des pêches n'ait pas été créé.

Proposition 19. Les formations aux métiers de la pêche, qui relèvent principalement de la compétence nationale⁽¹⁾, doivent impérativement intégrer des modules totalement dédiés à la question de la durabilité des ressources.

2. La durabilité passera aussi par un travail accru sur les innovations, les mesures techniques et la recherche

a. Les mesures techniques et l'innovation en matière de pêche

i. La révision du règlement « mesures techniques »

Les modalités d'exercices de la pêche sont réglementées dans l'Union par le **règlement européen dit « de mesures techniques »**⁽²⁾. Celui-ci régit notamment les engins de pêche, le maillage des filets, les zones de pêche, les saisons de fermeture. Il inclut également les mesures ayant pour objectif de réduire l'incidence de la pêche sur l'écosystème marin.

Un accord a été trouvé le 13 février 2019 pour réformer ce règlement. L'attention a été focalisée sur **l'interdiction de la pêche électrique**, mais la révision recouvre un champ beaucoup plus large. Elle devrait aboutir à une **simplification** et surtout une **régionalisation** des principales règles encadrant les mesures techniques. Celles-ci devraient être précisées entre États membres par l'intermédiaire de plans pluriannuels ou par les groupes régionaux, qui pourront émettre des recommandations communes à la Commission européenne. Cette

(1) A l'exception de l'application de certaines conventions internationales, en particulier la Convention internationale sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille (Convention STCW).

(2) Règlement (UE) n° 227/2013 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2013 modifiant le règlement (CE) n° 850/98 du Conseil visant à la conservation des ressources de pêche par le biais de mesures techniques de protection des juvéniles d'organismes marins et le règlement (CE) n° 1434/98 du Conseil spécifiant les conditions dans lesquelles le hareng peut être débarqué à des fins industrielles autres que la consommation humaine directe.

révision n'ajouterait toutefois pas d'espèces, de zones ou de périodes interdites. Enfin, l'efficacité des mesures devrait être évaluée par des indicateurs. ⁽¹⁾

Cette révision, très attendue par le secteur de la pêche, est une avancée sur plusieurs points, en particulier sur l'actualisation de certaines tailles de maillage et sur l'interdiction de la pêche électrique. Cependant, la régionalisation pourrait avoir des résultats ambivalents, pouvant laisser une marge de manœuvre supplémentaire à certains États pour atténuer les objectifs de préservation de la ressource.

ii. L'innovation dans les techniques de pêche : un outil majeur d'amélioration de la durabilité

- *Un secteur structurellement innovant, qui doit continuer à assurer un rythme suffisant pour les améliorations technologiques*

La pêche est, depuis longtemps, un secteur innovant, à la recherche de nouvelles méthodes, plus efficaces et moins coûteuses. L'exemple du **chalut à panneaux**, qui a remplacé le chalut à perche au tournant du XX^e siècle, illustre les gains impressionnants d'efficacité du secteur. C'est ainsi qu'« *entre la fin des années 1890 et le début de la Première guerre mondiale, soit sur une période d'à peine 25 ans, la production de la mer du Nord est multipliée par deux* » ⁽²⁾.

Ces innovations ont concerné à la fois les moteurs, la taille et l'efficacité des engins de pêche, les capacités de stockage à bord, mais également les technologies permettant de disposer d'une connaissance plus fine des fonds de pêche (sondeur, GPS, sonars, satellites etc.). L'enjeu est aujourd'hui d'inciter à des innovations permettant d'aller vers des techniques de pêche qui améliorent les conditions de travail et la sélectivité des pêches, qui permettent aussi de construire des bateaux de moins en moins consommateurs d'énergies fossiles et qui garantissent un haut niveau de rentabilité économique.

Des innovations existent d'ores et déjà ou sont en cours de test. À titre d'exemple, le projet Selux ⁽³⁾ vise à utiliser des dispositifs lumineux pour réduire les rejets. L'entreprise britannique Safety net ⁽⁴⁾ ou encore Le Drezen ⁽⁵⁾ sont également associées aux tests à effectuer, en proposant différentes solutions complémentaires.

(1) <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2019/02/22/technical-measures-in-fisheries-council-confirms-provisional-deal-with-the-ep/>.

(2) Gascuel, Didier, Pour une révolution dans la mer. De la surpêche à la résilience. *Actes Sud*, 2019 (page 59).

(3) *Projet labellisé par le pôle de compétitivité Aquimer et bénéficiant de financements de France filière pêche et du FEAMP, au titre de la mesure 39, ayant trait à l'innovation et à la sélectivité* <https://www.poleaquimer.com/fr/projets/140-selux.html>.

(4) <http://sntech.co.uk/>.

(5) <https://www.ledrezen.com/>.

Ainsi, « *en ce qu'elles améliorent la qualité des captures et les quantités pêchées, réduisent les coûts de capture et se traduisent par des gains privés et sociaux plus importants, les nouvelles techniques et les innovations peuvent être des moteurs de croissance* »⁽¹⁾.

Proposition 20. Vos Rapporteurs considèrent qu'un effort financier public substantiel doit être consacré à **l'innovation durable** des pêches européennes. Le FEAMP devrait donc soutenir des investissements vers des innovations labellisées « durables ».

- *La diminution progressive de l'impact environnemental des techniques de pêche*

L'impact environnemental des techniques de pêche a également été mesuré, au travers de l'ACV (analyse du cycle de vie), méthode reconnue par l'Union européenne⁽²⁾ et visant à intégrer toutes les consommations et émissions pour produire une tonne de poisson ou coquillage, rapportée à sa part protéinée⁽³⁾. **C'est principalement la consommation en gasoil qui est déterminante.**

Contrairement aux résultats attendus, **la différence entre les arts dormants et les arts traînants est assez faible**. Ce sont les pêcheries de petits pélagiques et de l'aquaculture de mollusques qui constituent les méthodes de production ayant le moins d'impact environnemental.

Ces résultats montrent aussi que les produits de la mer tendent à avoir un impact moins important sur le changement climatique que la viande. Les pêches mono-spécifiques sont également celles qui ont le moins d'impact sur la ressource. D'autres études récentes mettent en avant des résultats comparables, en compilant 148 travaux suivant la méthode de l'ACV⁽⁴⁾.

- *L'enjeu central de la sélectivité*

La taille de la première capture est une donnée majeure. En augmentant les maillages et les tailles minimales de capture, il est possible de pêcher en plus grandes quantités, avec un impact bien moindre sur l'environnement et la biodiversité. Le maillage détermine, en réalité, un ensemble de variables importantes sur lesquelles se fonde la politique de la pêche : rendement maximal durable, effort de pêche et taux d'exploitation optimal, par exemple. Des mesures de protection des juvéniles sont aussi absolument indispensables.

(1) *Etudes de l'OCDE sur la croissance verte, « La croissance verte dans les pêches et l'aquaculture », 2015 (page 28).*

(2) *Cette méthode a d'abord été utilisée pour l'agriculture, dès 2011, puis l'aquaculture et seulement depuis 2016 pour la pêche : <http://www.comite-peches.fr/nos-programmes/icv-peche/>.*

(3) *Le projet ICV Pêche est financé par l'Ademe et France filière pêche, et coordonnée par le Comité national des pêches maritimes.*

(4) *Hilborn, Ray ; Banobi, Jeannette ; Hall, Stephn J. ; Pucylowski, Teresa ; Walswoth, Timothy E., "The environmental cost of animal source foods", Front Ecol Environ, 2018.*

L'enjeu est de trouver les moyens de capturer les poissons beaucoup plus tard dans leur processus de développement, afin d'en capturer un nombre plus faible tout en augmentant la rentabilité. Le maillage est ainsi, par exemple, un élément central, qui n'est pris en compte que dans le règlement dit « mesures techniques ». Il est paradoxal que l'on n'ait pas pris en compte cette question du maillage alors que le RMD a été mis en œuvre depuis suffisamment longtemps.

Le slogan « trier sur le fond plutôt que sur le pont » doit rester la boussole de toutes les innovations à venir ; l'obligation de débarquement doit y contribuer, mais ne constitue pas la seule mesure en la matière. Il existe un grand nombre de mesures techniques, étudiées depuis longtemps, qui pourraient permettre d'accroître cette sélectivité : augmentation du maillage, modification de la forme des mailles (mailles carrées, T90), modification des engins de pêche (bourrelets, ouvertures, grilles).

Il est frappant de constater que le **travail sur la sélectivité est resté le parent pauvre de la politique de gestion des pêches**. Celle-ci s'est en effet fortement concentrée sur l'effort de pêche et le rendement maximal durable, mais elle insiste peu, par exemple, sur la taille du maillage.

Les techniques actuelles ont nécessairement vocation à être perfectionnées, et le FEAMP doit absolument y aider plus directement. Par exemple, un chalutier de 24 mètres a un impact annuel sur une superficie d'environ 200 kilomètres carrés, ce qui correspond à deux fois la superficie de la Ville de Paris ⁽¹⁾. Le chalut serait à l'origine de la destruction de 6 % de la faune présente sur le fond ⁽²⁾.

Proposition 21. Vos Rapporteurs plaident donc pour un arrêt progressif des fonds publics européens actuellement destinés au **chalut de fond**.

En parallèle, un nombre croissant de mammifères s'échoue sur le littoral français, comme le recense, chaque année, l'Observatoire Pélagis de l'Université de La Rochelle ⁽³⁾. Leur dernier rapport montre qu'en 2017, **1 642 échouages de cétacés** ⁽⁴⁾ ont été dénombrés sur le littoral français métropolitain, dont 74 % sur le littoral atlantique. Il s'agit là d'un « *record historique* », puisqu'en 2016 ce nombre s'élevait à 1 342 et en 2015 à seulement 653. En moyenne, entre 2007 et 2016, ce sont chaque année 890 cétacés recensés qui se sont échoués sur les littoraux métropolitains français. Ce même rapport indique que « *les examens*

(1) Gascuel, Didier, Pour une révolution dans la mer. De la surpêche à la résilience. *Actes Sud*, 2019 (page 102).

(2) Hiddik, Jan Geert, « Global analysis of depletion and recovery of seabed biota after bottom trawling disturbance », *PNAS*, 114, 2017, pp. 8301-8306.

(3) Dars Cécile, Dabin Willy, Demaret Fabien., Dorémus Ghislain, Meheust Elénore, Mendez-Fernandez Paula, Peltier Hélène, Spitz Jérôme, Van Canneyt Olivier, « Les échouages de mammifères marins sur le littoral français en 2017. Rapport scientifique de l'Observatoire PELAGIS », 2018.

(4) Il s'agit en particulier de dauphins communs, de dauphins bleus et blancs, de grands dauphins, de globicéphales noirs, de dauphins du Risso et autres delphinidés, de marsouins communs, de physétéridés et kogiidés, de ziphiidés et de baleinoptéridés.

réalisés (...) au cours de ces pics d'échouages ont identifié l'origine : la plupart sont morts par capture accidentelle dans un engin de pêche ».

Les échouages de dauphins dans le sud du Golfe de Gascogne ont particulièrement attiré l'attention et ont suscité des initiatives de certaines ONG ⁽¹⁾. D'après l'Observatoire Pélagis, ce sont quelque 900 dauphins qui se seraient échoués sur la côte atlantique en 2018, et 1 200 sur les trois dernières années. L'arrêté du 1^{er} juillet 2011 fixant la liste des mammifères marins protégés sur le territoire national et les modalités de leur protection précise, dans son article 2, que « *l'interdiction de capture intentionnelle ne s'applique pas à la capture accidentelle dans les engins de pêche* ».

Cette situation conduit certaines ONG à formuler des propositions excessivement radicales, notamment la fermeture totale de la pêche dans le Golfe de Gascogne. La solution se trouve bien plus dans **l'innovation technique et le contrôle, que le FEAMP doit accompagner**. Les « pingers » ⁽²⁾ constituent, par exemple, une très bonne initiative permettant, par des dispositifs sonores, d'effaroucher et d'éloigner les dauphins.

Il ne faut pas oublier non plus que ce sont les techniques de pêche qui déterminent partiellement les espèces prioritairement pêchées et qui seront donc ensuite les espèces commercialisées.

Alors que ce sont aujourd'hui certaines techniques de pêche qui sont les cibles de critiques, en lien avec leur impact négatif sur l'environnement et les écosystèmes, il convient de rappeler que **certains engins de pêche, tout particulièrement le chalut de fond et les dragues** ⁽³⁾, **pourront également être visés**, dans un avenir proche. L'enjeu pour la filière de la pêche est donc de montrer que, par l'innovation et la recherche, elle peut se moderniser pour continuer à améliorer la sélectivité et minimiser l'impact sur l'environnement.

Sans sous-estimer l'importance de ce sujet, vos Rapporteurs regrettent que les débats relatifs au règlement relatif aux mesures techniques aient été phagocytés par l'unique question de la pêche électrique. Ce règlement répond à des enjeux cruciaux, qui déterminent très directement l'avenir de la pêche européenne en matière de durabilité environnementale, et il importe de le remettre au centre du débat.

In fine, **les fonds européens incitent encore insuffisamment aux innovations techniques**, qui devraient permettre de respecter véritablement la ressource.

(1) <http://www.seashepherd.fr/index.php/actu-editos/actualites/133-news-19022019-fr-02>.

(2) <https://www.ifremer.fr/peche/Le-role-de-l-Ifremer/Recherche/Thematiques/Technologies-pour-l-observation.-la-comprehension-et-l-exploitation-durable-des-ecosystemes/Selectivite/Pingers>.

(3) « Panier » en métal ou en filet, fixé sur une armature rigide qui présente une ouverture et dont la partie inférieure est munie d'une lame ou de dents qui raclent le sédiment.

b. Une durabilité appelée de leurs vœux par les consommateurs de produits de la mer et à laquelle la puissance publique peine à répondre

i. Les attentes des consommateurs en matière de durabilité des pêches

L'étude du cabinet Globescan⁽¹⁾, menée dans vingt-deux pays et sur un échantillon de 25 000 consommateurs en 2018, permet de tirer des enseignements précis sur les **attentes des consommateurs en matière de durabilité**.

D'abord, près de 75 % d'entre eux déclarent aimer les produits de la mer et le poisson, et parmi eux, près d'un tiers disent les « adorer ». En parallèle, 84 % des consommateurs considèrent qu'il est aujourd'hui nécessaire de protéger l'océan et ses ressources (92 % en France), en ciblant notamment la surpêche (pour 46 % d'entre eux).

Ensuite, **70 % des consommateurs de produits de la mer déclarent qu'ils aimeraient en savoir plus sur la durabilité des produits de la mer** qu'ils consomment. Un nombre croissant de personnes pensent que les consommateurs devraient être prêts à passer à un autre type de poisson s'il est plus durable (70 % en 2018, contre 68 % en 2016).

Enfin, cette étude a interrogé les consommateurs sur le point de savoir **quels acteurs, selon eux, contribuaient le mieux à la protection du milieu océanique**. Les ONG (46 %), les scientifiques (39 %) et les organismes indépendants de certification (28 %) constituaient les premiers acteurs mentionnés. Le gouvernement national (12 %), les magasins et grands groupes (12 %) et les médias (11 %) ne sont pas considérés comme contribuant le mieux à la protection du milieu océanique, les parlementaires n'étant pas mentionnés par ce sondage.

Les consommateurs font donc preuve d'une attente très forte à propos de la durabilité des produits de la pêche, quitte à envisager de faire évoluer leurs achats en fonction de ce critère. Dans ce contexte, l'information des consommateurs, qui passe principalement par la labellisation, est un enjeu central et auquel, jusqu'à présent, seuls des acteurs privés ont su répondre.

Cette information a été renforcée depuis le début des années 2000. En effet, en 2002, le nom scientifique du poisson a été ajouté et, en décembre 2013, l'engin de pêche et la sous-zone de pêche⁽²⁾.

En décembre 2018, l'association « UFC-Que Choisir » a publié une étude intitulée « *Enquête sur la durabilité des méthodes et des zones de pêche pour le cabillaud, la sole et le bar : la grande distribution fait l'impasse sur la protection* ».

(1) Globescan, « *Seafood consumers want less pollution and more fish in the sea* », août 2018 <https://globescan.com/seafood-consumers-less-pollution-more-fish/>.

(2) Règlement n° 1379/2013 du 11 décembre 2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture, modifiant les règlements (CE) n°1184/2006 et (CE) n°1224/2009 du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n°104/2000 du Conseil.

des ressources marines »⁽¹⁾. Cette enquête s'est concentrée sur ces trois types de poissons car ils sont « *facilement trouvés sur les étals* » et « *une part très majoritaire [d'entre eux] est issue de la surpêche* ». Cette étude s'est déroulée entre janvier et février 2018, au sein de 1 134 magasins.

La conclusion tend à montrer que « *la grande distribution est peu soucieuse des obligations d'étiquetage* », avec des étiquettes « *illisibles dans un quart des poissonneries* », et les méthodes de pêche sont absentes dans beaucoup de cas. Par ailleurs, l'étude détermine que « *trois quarts des poissons proposés dans les magasins enquêtés ne sont pas durables* ».

Si elle soulève des enjeux essentiels, **cette enquête se distingue par un manque de précision et des généralisations qui nuisent à sa crédibilité**. En effet, l'étude de ces trois types de poissons permet d'avoir un panorama de seulement 25 % de la vente de poissons sauvages frais en France. L'affirmation issue du communiqué de presse selon laquelle « *86 % des poissons présents dans les étals des grandes surfaces enquêtées sont pêchés selon des méthodes non-durables ou dans des stocks surexploités* » est donc fautive ou, en tous les cas, dépasse les limites de cette étude. De plus, la classification des techniques de pêches en deux catégories (durables ou non-durables) paraît artificielle et contestable. L'étude omet notamment de considérer les zones de pêche, le fond, ainsi que l'ensemble des mesures techniques qui réglementent la pêche européenne.

Cette étude a pourtant eu un fort écho médiatique⁽²⁾ qu'il sera difficile de contrebalancer, alors qu'un grand nombre d'organismes a tenté de développer des contre-argumentaires assez fouillés⁽³⁾, n'ignorant pas les lacunes mais mettant aussi en avant les importantes avancées du système européen d'étiquetage de produits de la mer. Cette étude n'est donc, aux grands regrets de vos Rapporteurs, pas représentative des efforts et des améliorations de ce dispositif qui, bien qu'encore imparfait, a considérablement accru l'information des consommateurs.

Proposition 22. L'information mise à la disposition des consommateurs pour ce qui concerne les produits de la mer doit être enrichie, avec en particulier **l'impact environnemental de la technique de pêche utilisée, ainsi que des informations relatives à la saisonnalité de la pêche.**

(1) <https://www.quechoisir.org/action-ufc-que-choisir-enquete-sur-la-peche-durable-la-grande-distribution-reste-en-rade-n62022/>.

(2) À titre d'exemples : France inter, 17 décembre 2018, « Neuf poissons sur 10 vendus en supermarché proviennent d'une pêche "non-durable", alerte l'UFC-Que Choisir » ; Le Monde, 17 décembre 2018, « '86 % des poissons' de grandes surfaces 'sont pêchés selon des méthodes non durables' » ; We Demain, 17 décembre 2018, « Évitez ces 3 poissons si vous défendez la pêche durable ».

(3) MSC, communiqué de presse, 17 décembre 2018, « Le MSC apporte ses précisions à l'enquête d'UFC-Que Choisir sur la pêche durable » ; France bleu, 24 décembre 2018, « Pêche non-durable : à Cherbourg, l'enquête d'UFC-Que choisir questionne ».

ii. L'effet positif de la labellisation : un enjeu manqué par la puissance publique

- *MSC : un label privé qui domine désormais le marché*

Le MSC (« *Marine Stewardship Council* ») est aujourd'hui le label le plus important et le plus reconnu par les consommateurs et la profession, en matière de durabilité des pratiques et des produits de la pêche.

Créé en 1999 suite à la catastrophe écologique de la morue de Terre-Neuve, MSC est une organisation internationale à but non lucratif, dont le siège se situe à Londres, et qui est présente dans plus de trente pays. Ce label est initialement né d'une initiative conjointe entre une entreprise (Unilever) et une ONG (WWF). La plupart de ses ressources provient du label lui-même, *via* le versement de 0,5 % des revenus liés aux investissements.

Aujourd'hui, 361 pêcheries sont certifiées dans le monde, représentant 14 % des captures mondiales et 19 % des captures françaises ⁽¹⁾. Aucune pêcherie n'est certifiée en Méditerranée, mais certaines sont en cours d'évaluation. Plus de 30 000 produits sont certifiés dans le monde, dont plus de 2 000 en France. Le label est présent dans un nombre significatif de grandes surfaces de distribution en France.

Le système de certification doit permettre l'évaluation de tout un système de pêche, tant sur les espèces pêchées, que sur la zone de pêche ou l'engin utilisé. En tout, ce sont vingt-huit critères et une centaine de sous-critères qui sont utilisés, structurés en trois thématiques :

- la durabilité du stock-cible ;
- l'impact de l'engin sur l'écosystème ;
- l'efficacité du système de gestion.

L'essentiel des critères se rapporte à la disponibilité de données fiables sur les captures, à une biomasse compatible avec le rendement maximal durable, à la sélectivité des engins de pêche, à la protection des habitats, au contrôle, à l'application de la réglementation et à la traçabilité.

Le contrôle s'étend en moyenne sur quinze mois et le certificat est valable pour cinq ans. Le label coûte entre 20 000 et 60 000 euros pour les cinq ans d'audits annuels, dès lors que la pêcherie est certifiée. Des pré-évaluations de certaines pêcheries peuvent être opérées, à leur demande, et il apparaît que la moitié d'entre elle n'atteint pas le niveau requis pour l'obtention du label.

D'autres labels existent, notamment celui de Friends of the Sea (FoS) ou GLOBALG.A.P Aquaculture Standards (ASC).

(1) Il y a douze pêcheries certifiées en France.

- *Un enjeu manqué par la puissance publique nationale et européenne*

Lancé à l'occasion du Grenelle de l'environnement, **le label « Pêche durable » est porté par France Agrimer**. Son référentiel comporte trente-six critères, répartis en quatre thèmes (écosystème, environnement, social et qualité). Il n'est toutefois pas, pour le moment, en capacité de contrebalancer le poids du label MSC.

L'absence d'un label public puissant et incontestable crée le risque, en partie vérifié, d'une **prolifération des labels**, entraînant une confusion pour les consommateurs, qui sont dans l'incapacité de vérifier leur crédibilité. Des marques développent, d'ores et déjà, leurs propres labels « pêche durable », mais leurs conditions d'octroi et de contrôle restent totalement opaques. Cette situation crée aussi le risque que les critères établis par un label privé ne correspondent pas vraiment aux objectifs multiples et complexes qui doivent conduire à une pêche durable.

Au niveau européen, le règlement de 2013 portant organisation commune des marchés demandait à la Commission européenne de produire un « *rapport de faisabilité sur les options envisageables en vue d'un système d'attribution de labels écologiques pour les produits de la pêche et de l'aquaculture, notamment en ce qui concerne la création d'un tel système à l'échelle de l'Union* »⁽¹⁾.

Le rapport, publié en mai 2016⁽²⁾, rappelle **qu'il n'existe aucun écolabel public correspondant aux normes ISO concernées**⁽³⁾. Seuls des labels privés remplissent ces critères. Or, il apparaît qu'un label public devrait être plus à même de satisfaire la bonne information des consommateurs et de leur garantir des données vérifiées et fiables. Les divers scandales et polémiques entre organismes privés et ONG sur ce sujet justifient ce constat⁽⁴⁾. Le rapport met en avant les risques de confusion liés à la prolifération des labels et à la multiplication de leurs critères, de leur champ d'application et de leur contenu.

La complexité vient, bien entendu, de la difficulté à définir les critères permettant d'obtenir un écolabel. Un travail approfondi des institutions européennes, en collaboration avec les administrations nationales, devrait pouvoir conduire à la définition de tels critères et donc à la naissance d'un véritable écolabel public.

(1) Article 36 du règlement n°1379/2013.

(2) Commission européenne, rapport au Parlement européen et au Conseil sur les options envisageables en vue d'un système d'attribution de labels écologiques pour les produits de la pêche et de l'aquaculture, 18 mai 2016, COM(2016) 263 final.

(3) Norme ISO 14024 type I.

(4) Le Monde, « Polémique autour du label 'pêche durable' », 30 novembre 2016.

Proposition 23. Vos Rapporteurs demandent la création d'un **écolabel public européen** certifiant le poisson issu d'une pêche durable, tant écologiquement qu'économiquement, avec des critères précis et clairs. Un « fond d'étiquette » coloré pourrait mettre en avant pour le consommateur l'information selon laquelle le poisson pêché est issu ou non d'un stock surexploité. Cet écolabel devra concerner tous les poissons et produits aquacoles produits dans l'Union et importés. Bien entendu, cette création supposerait de « *développer des procédures d'examen, de certification, d'étiquetage et de résolution des litiges* »⁽¹⁾.

3. La transition vers une approche écosystémique des pêches européennes : une révolution à engager

a. La pêche affecte non seulement chaque stock pris isolément, mais aussi les écosystèmes

À l'heure actuelle, **les scientifiques sont en capacité de définir des critères précis de durabilité environnementale à l'échelle d'un stock**, si celui-ci est suffisamment connu et étudié, au travers d'indicateurs, de seuils de référence et d'une réglementation désormais bien établie et qui a fait ses preuves (TAC, quotas, efforts de pêche, mesures techniques). C'est l'approche dite « **mono-spécifique** ».

Toutefois, **un stock n'est pas isolé**. La pêche n'a pas pour seul impact de prélever une partie de la biomasse existante. Elle modifie non seulement « *l'assemblage d'espèces* », c'est-à-dire la proportion relative de chaque espèce dans un espace donné, mais aussi la structure même des écosystèmes, en touchant à des espèces qui entretenaient entre elles des relations trophiques⁽²⁾, et en impactant les habitats, voire la génétique des espèces concernées. Ainsi, à l'échelle d'une seule pêcherie, plusieurs stocks sont régulièrement capturés simultanément et, dans la nature, les stocks de poissons interagissent régulièrement.

La pêche a également des effets en dehors de l'eau, en particulier sur les oiseaux marins : les scientifiques ont établi un lien entre la diminution de la consommation alimentaire des oiseaux marins (passée de 70 à 57 millions de tonnes par an) et les effets de la pêche industrielle. Cela peut expliquer **la diminution de 70 % du nombre d'oiseaux marins entre 1950 et 2010**⁽³⁾.

Ces effets écosystémiques entraînent une **baisse de la « productivité » des espaces maritimes**, en matière d'éléments consommables par les êtres

(1) Commission européenne, rapport au Parlement européen et au Conseil sur les options envisageables en vue d'un système d'attribution de labels écologiques pour les produits de la pêche et de l'aquaculture, 18 mai 2016, COM(2016) 263 final (page 10).

(2) Relations alimentaires entre les êtres vivants d'un écosystème.

(3) Grémillet, David ; Ponchon, Aurore ; Paleczny, Michelle ; Palomares, Maria-Lourdes ; Karpouzi, Vasiliki et Pauly, Daniel, « Persisting worldwide seabird-fishery competition despite seabird community decline », Current Biology, 6 décembre 2018.

humains. Ce phénomène peut expliquer en partie la baisse de la rentabilité mondiale de la pêche, alors que la pression de pêche est toujours allée croissante.

b. L'approche écosystémique : une nouvelle vision de la gestion des pêches pour assurer une véritable durabilité

La recherche a donc largement pris en compte une approche écosystémique, même si celle-ci reste complexe à évaluer. Il semble toutefois que les politiques de gestion des pêches s'en soient encore insuffisamment saisies. La Déclaration de Reykjavik sur une pêche responsable dans l'écosystème marin, signée en 2001, vise à « *renforcer la gestion responsable et durable de la pêche dans l'écosystème marin* », ce qui impose « *d'incorporer les considérations relatives à l'écosystème dans cette gestion* »⁽¹⁾.

Apparue dans le Code de conduite pour une pêche durable publié par la FAO en 1995, puis reprise dans un grand nombre de textes internationaux, **l'approche écosystémique des pêches souffre d'une définition floue**, qui lui permet de rallier à elle des intérêts contradictoires.

Les experts réunis à Reykjavik, suite à la Déclaration de 2001, l'ont définie comme « *l'approche [qui] a pour objet de planifier, de valoriser et de gérer les pêches, en tenant compte de la multiplicité des aspirations et des besoins sociaux actuels, et sans remettre en cause les avantages que les générations futures doivent pouvoir tirer de l'ensemble des biens et services issus des écosystèmes marins* ».

La recherche de « *l'impact maximum admissible* », par l'intermédiaire du RMD, conduit nécessairement à « ***maintenir les ressources dans une situation d'abondance faible, ce qui est un élément structurel majeur de la faible rentabilité de nombreuses flottilles donc de l'actuelle crise des pêches*** »⁽²⁾. Il faudrait en réalité passer à la **recherche d'un impact minimal sur chaque stock**.

Il paraît toutefois clair que les modèles écosystémiques n'ont pas vocation à se substituer totalement aux modèles mono-spécifiques. En effet, « ***ce sont des outils d'analyse stratégique, plus que des outils opérationnels qui permettraient de définir les mesures réglementaires prises chaque année*** »⁽³⁾, tels que les TAC et quotas par exemple. **Cette dimension stratégique manque encore cruellement à la politique commune des pêches.**

Cette nouvelle approche devrait également permettre d'assurer une **meilleure cohabitation entre les différents types de pêche sur un même espace**. En effet, on constate des difficultés croissantes pour une cohabitation

(1) <http://www.fao.org/3/y2198t/y2198t02.htm>.

(2) Gascuel, Didier, « *L'approche écosystémique des pêches, une condition pour l'exploitation durable des océans* », POUR, n°202-203, 2009/3 (page 203).

(3) Gascuel, Didier, Pour une révolution dans la mer. De la surpêche à la résilience. Actes Sud, 2019 (page 211).

harmonieuse. À titre d'exemple, le casier à langoustine ne peut pas être développé à grande échelle notamment en raison de la présence de chalutiers dans certaines zones. La cohabitation entre les arts dormants et traînants ou les senneurs et les ligneurs et entre la petite et la grande pêche constitue un enjeu encore trop peu pris en compte par la PCP.

B. CONTINUER À UTILISER PLEINEMENT LES OUTILS EUROPÉENS DE LUTTE CONTRE LA PÊCHE ILLÉGALE ET NON-RÉGLEMENTÉE AINSI QUE CONTRE LA SURPÊCHE

L'objectif de durabilité des pêches européennes conduit nécessairement à s'intéresser à deux phénomènes qui peuvent le compromettre : la **pêche illégale et la surpêche**. Sur ces deux sujets, il faut souligner les **efforts considérables, bien que tardifs**, entrepris par l'Union européenne pour y mettre fin. Celle-ci s'est en effet dotée de politiques et d'outils clairs qui commencent à produire leurs effets.

1. La lutte contre la pêche illégale, non déclarée et non réglementée

a. Un enjeu central pour la durabilité des pêches

La pêche illégale, non déclarée et non réglementée (dite « pêche INN ») recouvre un nombre important de pratiques répréhensibles, enfreignant les règles nationales et internationales applicables aux activités halieutiques. Globalement, il s'agit des activités de pêche effectuées sans l'autorisation de l'État sous la juridiction duquel les eaux concernées sont placées ou qui contreviennent aux règles de gestion et de conservation.

Entre 11 et 26 millions de tonnes de poissons seraient capturées de façon illicite dans le monde, soit au moins 15 % des captures ⁽¹⁾. L'enjeu est également considérable en Europe, puisque d'après une étude de 2009 ⁽²⁾ les prises non déclarées s'élèveraient à un million de tonnes pour l'Atlantique nord-est, soit près de 10 % des captures totales.

Il n'est donc pas possible de vouloir créer les conditions d'une pêche durable sans se munir d'un arsenal juridique permettant la lutte contre une pêche qui échappe par définition aux contrôles, faute de quoi toute réduction de l'effort de pêche réglementé pourra se traduire par une augmentation de la pêche INN.

En juin 2012, la Conférence de l'ONU sur le développement durable (dite « Rio+20 ») a réaffirmé l'objectif de lutte contre la pêche INN, en soulignant combien cette pratique était **nuisible pour l'exploitation durable des stocks halieutiques**. En outre, cette pratique est également un facteur de détérioration des conditions de travail des professionnels du secteur, de déstabilisation des marchés et compromet durablement l'objectif de sécurité alimentaire.

(1) Commission européenne, « La politique commune de la pêche en chiffres », édition 2018 (page 8).

(2) Agnew, David J., « Estimating the worldwide extent of illegal fishing », PLoS ONE, 4(2), 2009.

b. L'Union européenne a mis en œuvre un dispositif juridique de lutte contre la pêche INN unique au monde

L'Union s'est dotée en 2008 du **règlement dit « INN »**⁽¹⁾, applicable depuis 2010. Cette réglementation permet d'entretenir un dialogue avec les États tiers qui peuvent rencontrer des difficultés avec la lutte contre la pêche INN. Ce dialogue dure six mois et peut être prolongé au-delà si les négociations avancent. En attendant, l'État-tiers est sous un statut dit de « pré-recensement ».

Si ce processus aboutit à la résolution des difficultés soulevées, ce statut est levé et le pays en question peut entretenir des relations commerciales normales avec l'Union. Dans le cas contraire, l'État contrevenant est « recensé » par la Commission européenne et **aucun produit de sa pêche ne peut être importé dans l'Union**. Une fois inscrit sur la liste établie par le Conseil de l'Union européenne, une **interdiction de pêche dans les eaux de ce pays par les navires européens** est également prononcée.

Depuis novembre 2012, la Commission conduit des dialogues formels avec vingt-cinq pays tiers, qui sont en situation de pré-recensement. Trente États ont connu une amélioration de leurs systèmes de lutte contre la pêche INN, en partie grâce à ce processus. Seuls le Cambodge, les Comores, la République de Guinée et Saint-Vincent-et-les-Grenadines sont répertoriés sur la « liste noire ».

À titre d'exemple, la Commission européenne a retiré la Thaïlande du groupe des « pays avertis », en janvier 2019. Elle en faisait partie depuis avril 2015. Entre-temps, « *la Thaïlande a inclus des définitions claires dans sa législation et mis en place un régime dissuasif de sanctions. En outre, elle a renforcé les mécanismes de contrôle de la flotte de pêche nationale et amélioré ses systèmes de suivi, de contrôle et de surveillance* »⁽²⁾.

Vos Rapporteurs tiennent donc à souligner que le règlement INN de 2008 est un **outil performant et clair**, permettant d'agir rapidement pour lutter contre cette pêche illégale.

2. La lutte contre la surpêche : des efforts qui restent à accomplir pour faire respecter plus efficacement la législation européenne

Les scientifiques ont montré, dès le début du XX^e siècle, que l'abondance des stocks halieutique dépendait très directement de la pression de pêche, et que l'idéal d'une mer aux ressources inépuisables n'était pas réaliste⁽³⁾. En

(1) Règlement n° 1005/2008 du Conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, modifiant les règlements (CEE) n° 2847/93, (CE) n° 1936/2001 et (CE) n° 601/2004 et abrogeant les règlements (CE) n° 1093/94 et (CE) n° 1447/1999.

(2) Commission européenne, communiqué de presse, « La Commission retire le 'carton jaune' infligé à la Thaïlande en réponse aux actions menées par ce pays contre la pêche illicite », 8 janvier 2019.

(3) Garstang, Walter, "The impoverishment of the sea", Journal of the Marine Biological Association of the UK, 6, 1900, pp. 1-69.

conséquence, la **surpêche**, définie comme la situation dans laquelle la mortalité par pêche est supérieure à la mortalité de référence au rendement maximal durable, apparaît comme la **menace la plus directe à la pérennité des stocks**.

Toutefois, il a également été montré qu'une surpêche installée dans la durée ne créerait pas une extinction des stocks, du fait de leur capacité d'adaptation au niveau de pression de pêche qui leur est imposé. C'est l'accroissement de l'effort de pêche qui entraînerait une diminution continue du volume de poissons débarqués au cours du temps. Aussi, contrairement à la plupart des secteurs économiques, un **accroissement trop fort du facteur travail aurait-il pour conséquence une diminution des captures** ⁽¹⁾. La spécificité de ce modèle économique implique donc une vigilance particulière à l'encontre des risques de surpêche.

La lutte contre la surpêche est d'abord passée par la réduction de la pression de pêche et **l'Union y a consacré des efforts considérables**. En effet, alors que la puissance totale des flottilles mondiales de pêche a considérablement augmenté entre 1950, avec 2 millions de kilowatts (kW), et aujourd'hui, avec environ 20 millions de kW ⁽²⁾, la capacité de la flotte de pêche de la seule Union à 15 entre 1996 et 2017 est passée de plus de 8 000 kW à moins de 6 000 kW. En 2017, la flotte de l'ensemble de l'Union à 28 restait largement inférieure à 7 000 kW ⁽³⁾.

Ainsi, entre 2007 et 2013, 840 millions d'euros ont été utilisés par l'Union pour réduire la flotte d'environ 4 000 navires. Au total, **entre 2000 et 2014, la flotte européenne a été réduite de plus de 25 %** ⁽⁴⁾. En conséquence, l'emploi total dans la flotte de l'Union, en équivalents temps plein, diminue en moyenne de 1,3 % par an depuis 2008 ⁽⁵⁾.

Si la PCP n'a pu trouver sa pleine efficacité sur le plan environnemental qu'en passant par une diminution drastique des flottes, **cette politique a pu laisser, au sein de l'Union européenne, des traces très négatives dans la mémoire des pêcheurs**. En effet, lors de leur déplacement à Lisbonne, vos Rapporteurs ont été frappés de constater que la destruction des bateaux consécutive à l'entrée du Portugal dans la Communauté européenne est restée comme un souvenir dramatique dans l'esprit des acteurs professionnels et politiques. Il est clair que **l'absence d'explication de la part des institutions**

(1) Cette caractéristique est le propre des modèles dits « bioéconomiques » systématisés par le professeur d'économie Scott Gordon en 1954.

(2) Bell, Justin D. ; Watson, Reg A. et Ye, Yimin, "Global fishing capacity and fishing effort from 1950 to 2012", Fish and fisheries, 18(3), 2017, pp. 489-505.

(3) Commission européenne, « Facts and figures on the common fisheries policy », édition 2018 (page 12).

(4) Études de l'OCDE sur la croissance verte, « La croissance verte dans les pêches et l'aquaculture », 2015 (page 42).

(5) Commission européenne, Communication au Parlement européen et au Conseil concernant l'état de mise en œuvre de la politique commune de la pêche et la consultation sur les possibilités de pêche pour 2020 (page 3).

européennes sur le sens profond de cette politique a pu en partie conduire à cette situation.

Selon l'ONG « Océana »⁽¹⁾, les bénéfices économiques directement liés à la fin de la surpêche représenteraient 2,4 milliards d'euros pour l'Union européenne. Cela permettrait également de créer 92 000 emplois dans la pêche et les secteurs de production. Selon les calculs de la New Economics Foundation⁽²⁾, le « **jour de dépendance au poisson** » serait repoussé de quatre-vingt-six jours, en moyenne, dans l'ensemble de l'Union, dans le cas où la surpêche serait stoppée.

La question des **aides publiques à la pêche** est primordiale en la matière. En effet, il s'agit pour la puissance publique de trouver un équilibre entre l'incitation à l'innovation et l'impossibilité de continuer à subventionner l'accroissement de la capacité de flotte. Les débats autour du prochain FEAMP 2021-2027 seront donc cruciaux et les garanties doivent, selon vos Rapporteurs, être renforcées.

Proposition 24. Vos Rapporteurs proposent que des **garanties juridiques fortes** soient apportées afin de s'assurer que les aides publiques européennes ne se traduisent pas par une augmentation de la capacité de pêche. Les Conseils consultatifs pourraient notamment se voir saisis des demandes de crédits, afin de vérifier leur compatibilité avec l'objectif de non-accroissement de la capacité des flottes.

C. RENFORCER LA CULTURE DU RESPECT DES RÈGLES EN MATIÈRE DE PÊCHE PROFESSIONNELLE ET DE LOISIR

La durabilité des pêches européennes passera nécessairement par des contrôles effectifs et renforcés. **L'hétérogénéité constatée dans l'application des règles**, selon les zones, nuit à l'opérationnalité de la PCP en matière de durabilité environnementale.

1. Des contrôles encore largement perfectibles

i. Des contrôles accrus, des infractions répertoriées en baisse

Le bilan pour l'année 2018 de l'Agence européenne de contrôle des pêches⁽³⁾ montre une tendance positive entre 2017 et 2018, avec des infractions en baisse (de 833 à 714) et un nombre de contrôle en croissance (de 21 000 à 27 000). L'agence a également une action volontariste pour les contrôles en matière **d'obligation de débarquement**, ce qui passe notamment par la formation de 1 496 inspecteurs et experts dans l'Union et dans les pays tiers, ainsi que par la surveillance électronique à distance.

(1) <https://www.euractiv.fr/section/agriculture-alimentation/news/fishing-for-trouble-how-europe-is-losing-money-by-overfishing/>.

(2) New Economics Foundation, « *Managing EU fisheries in the public interest* », 2015.

(3) <https://www.efca.europa.eu/fr/media-kits>.

Toutefois, la Commission européenne se dit convaincue que « *les moyens traditionnels de contrôle, tels que les inspections en mer et la surveillance aérienne, sont moins efficaces que les **technologies de surveillance électronique à distance (SED)** continue, telles que la télévision en circuit fermé et les capteurs* »⁽¹⁾. C'est sur ce fondement que la Commission a proposé une révision importante du « règlement de contrôle ».

ii. L'actuel « règlement de contrôle » : un cadre avancé mais encore insuffisant

- *Un cadre clair pour les contrôles des pêches dans l'Union*

Le règlement du 20 novembre 2009⁽²⁾, dit « règlement de contrôle », est un fondement de la PCP. Il permet notamment de s'assurer que :

- les captures recensées ont bien été autorisées ;
- les données nécessaires à la gestion des possibilités de pêche ont bien été récoltées ;
- toutes les pêcheries respectent uniformément les règles européennes ;
- les sanctions sont uniformément appliquées ;
- les produits de la mer bénéficient d'une traçabilité suffisante ;
- la répartition des compétences entre la Commission européenne et les États membres est bien respectée.

Ce nouveau règlement est en partie issu de l'identification des dysfonctionnements soulevés par la Cour des comptes européenne en 2007⁽³⁾. En vertu du règlement de 2009, **les États membres sont désormais responsables des contrôles et doivent y consacrer les ressources et les structures nécessaires.**

Les navires de pêche sont soumis à des obligations déclaratives, qui varient en fonction de leur taille⁽⁴⁾. Le règlement fixe des règles minimales et les

(1) Commission européenne, communication au Parlement européen et au Conseil relative à la situation de la politique commune des pêches et à la consultation sur les possibilités de pêche pour 2019, COM(2018) 452 final (page 8).

(2) Règlement (CE) n°1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009 instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche.

(3) Cour des comptes européenne, Rapport spécial relatif aux systèmes de contrôle, d'inspection et de sanction concernant les règles de conservation des ressources halieutiques communautaires, 2007.

(4) Les bateaux de moins de 10 mètres ne sont soumis à aucune obligation (même si les États membres peuvent les contraindre à présenter des journaux de pêche, des notes de vente ou des déclarations mensuelles de capture). Entre 10 et 12 mètres, les navires doivent transmettre les données sur les captures par des journaux de pêche sur support papier. Entre 12 et 15 mètres, ils doivent transmettre ces données par voie électronique, mais peuvent bénéficier d'une dispense. Au-delà de 15 mètres, cette dispense n'est pas autorisée.

États membres sont en mesure d'adopter des règles plus strictes. Par exemple, pour les navires de moins de 10 mètres auxquels la PCP ne demande pas d'obligation de « *journal de pêche* », la France impose la transmission mensuelle d'une « *fiche de pêche* » sur support papier, ce que ne demandent ni l'Espagne, ni l'Italie ⁽¹⁾. Il faut souligner que près de 80 % de la flotte européenne est constituée de navires de moins de 10 mètres.

En cas d'infraction et afin d'assurer une application uniforme des sanctions, les États membres doivent mettre en œuvre **un système de points de pénalité** pour les titulaires de licence de pêche et pour les capitaines de navires de pêche. L'accumulation de ces points peut entraîner la suspension voire le retrait de la licence de pêche et l'interdiction de tout financement par le FEAMP.

Le rôle de la Commission européenne est de suivre la mise en œuvre du règlement de 2009 par les États membres et peut, si les autorités nationales n'appliquent pas la réglementation, fermer une pêcherie pour le temps nécessaire à la résolution du problème. L'Autorité européenne de contrôle des pêches (AECF) assure une coordination de ces contrôles.

iii. La révision en cours du règlement de contrôle

La Cour des comptes européenne notait en 2017 ⁽²⁾ que la réforme du système de contrôle ayant abouti au règlement de 2009, a conduit à des « *progrès* » de la part des États membres et de la Commission. Toutefois, elle ne permet toutefois pas à l'Union de disposer d'un « *système de contrôle des pêches suffisamment efficace pour contribuer à la réussite de la PCP* ».

En particulier, la Cour fait plusieurs constats qui viennent remettre profondément en cause l'efficacité du règlement de contrôle de 2009 :

- les informations relatives aux caractéristiques de la flotte ne sont pas toujours exactes et vérifiées, ce qui diminue la crédibilité de l'affirmation selon laquelle tous les États respectent les plafonds de capacité de pêche. Les mêmes incertitudes pèsent sur les données relatives aux pêcheries ;
- des lacunes majeures résident dans les exigences relatives aux contrôles des petits navires, en particulier à cause des erreurs et faiblesses des systèmes affectant les déclarations sur support papier ;
- la faible transparence et les divergences dans les méthodes utilisées par les États membres pour répartir les quotas ⁽³⁾.

(1) Cour des comptes européenne, « *Contrôle des pêches de l'UE : des efforts supplémentaires sont nécessaires* », rapport spécial, 2017 (annexe I).

(2) Cour des comptes européenne, « *Contrôle des pêches de l'UE : des efforts supplémentaires sont nécessaires* », rapport spécial, 2017.

(3) L'Espagne alloue généralement des quotas à chaque navire ; la France les alloue aux organisations de producteurs, tout comme l'Écosse.

Sur la base d'un rapport d'évaluation⁽¹⁾, réalisé sur les cinq dernières années d'application, la Commission européenne a proposé une révision de ce règlement⁽²⁾, afin de simplifier le dispositif existant. Le rapport d'évaluation remarque notamment :

- la complexité dans la mise en œuvre de systèmes de surveillance des navires et des systèmes électroniques de notification ;
- la faible uniformité des contrôles effectués par les États membres ;
- des problèmes liés au contrôle de la traçabilité des produits de la pêche, concernant les premières ventes et durant le transport ;
- la non-justification du régime différencié appliqué aux navires de moins de douze mètres par rapport aux navires plus grands. Cette différence peut entraîner une concurrence déloyale ;
- le même problème pour les navires de moins de dix mètres, exemptés de l'obligation de devoir tenir un tableau de bord. En Méditerranée, par exemple, 80 % des navires sont de petite taille, donc le régime actuel de contrôle ne peut pas s'appliquer pleinement ;
- les difficultés liées au contrôle de l'obligation de débarquement⁽³⁾.

En outre, en 2009, la création d'un logiciel pour les contrôles a été annoncée, suite à la publication du nouveau règlement. Dix ans plus tard, ce logiciel n'est toujours pas en fonction. Seule la « phase deux » du test est en cours.

Plusieurs objectifs sont visés par cette révision :

- le renforcement des infractions et sanctions applicables dans l'Union, introduisant le concept d'infraction « sérieuse », selon une série de critères⁽⁴⁾ ;

(1) Commission européenne, rapport au Parlement européen et au Conseil. « Mise en œuvre et évaluation du règlement (CE) n° 1224/2009 instituant un régime de l'Union de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche en conformité avec l'article 118. REFIT. Évaluation de l'incidence du règlement sur la pêche », 24 avril 2017, COM(2017) 192 final.

(2) Commission européenne, proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil et modifiant les règlements (CE) n° 768/2005, (CE) n° 1967/2006, (CE) n° 1005/2008 du Conseil et le règlement (UE) 2016/1139 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le contrôle des pêche, COM (2018) 368 final.

(3) Le règlement dit « omnibus » a permis de rendre compatible le règlement de contrôle conforme à la nouvelle PCP. Règlement (UE) 2015/812 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 modifiant les règlements du Conseil (CE) n° 850/98, (CE) n° 2187/2005, (CE) n° 1967/2006, (CE) n° 1098/2007, (CE) n° 254/2002, (CE) n° 2347/2002 et (CE) n° 1224/2009 ainsi que les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 1379/2013 et (UE) n° 1380/2013 en ce qui concerne l'obligation de débarquement, et abrogeant le règlement (CE) n° 1434/98 du Conseil.

(4) Ces critères sont listés dans l'annexe IV de la proposition de règlement européen.

- la généralisation de la déclaration des captures de pêche à toutes les embarcations (aujourd'hui réduite aux navires de plus de douze mètres ⁽¹⁾) ;
- l'amélioration de la traçabilité des produits importés et la simplification des déclarations des engins de pêche perdus ou abandonnés ;
- une régulation plus stricte de la pêche récréative.

Dans les négociations sur la révision du « règlement de contrôle », la France s'est dite attachée à ce que cette nouvelle réglementation ne se traduise pas par des charges administratives supplémentaires.

- iv. Une révision encore trop parcellaire pour assurer un contrôle efficace et uniforme des pêches européennes

À l'aune des critiques émises à la fois dans le rapport de la Cour des comptes européenne et dans celui de la Commission européenne, **la révision proposée apparaît, selon vos Rapporteurs, largement insuffisante.**

Plusieurs éléments majeurs font particulièrement défaut. D'abord, **une plus grande uniformité dans l'application des règles de contrôle** est une nécessité, pour assurer une véritable culture du respect des règles. La révision envisagée ne pointe pas suffisamment la très grande hétérogénéité qui existe dans le respect de l'application des règles selon les régions et les zones de pêche.

De plus, la Commission européenne s'attache insuffisamment à donner à **l'Agence européenne de contrôle des pêches (AECP)** le rôle central qu'elle devrait jouer ⁽²⁾. En effet, la réglementation en vigueur, si elle est largement contenue dans le règlement de contrôle, est également dispersée dans différents textes normatifs européens ⁽³⁾, dont les autorités d'application peuvent différer.

Par ailleurs, le Comité interministériel de la mer de novembre 2017 a également décidé que des tests seraient effectués pour mesurer **comment des drones pourraient être utilisés pour le contrôle des pêches, notamment illégales** ⁽⁴⁾. Des expériences introduisant des systèmes de vidéosurveillance sur

(1) *Les bateaux de moins de douze mètres ne sont pas soumis à la réglementation contraignant à se doter d'un système de surveillance par emport de balise satellitaire ni à celle exigeant la transmission électronique des données de capture.*

(2) *Règlement (CE) n°768/2005 du Conseil du 26 avril 2005 instituant une agence européenne de contrôle des pêches et modifiant le règlement (CEE) n°2847/93 instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche.*

(3) *Notamment le règlement n°1005/2008 (sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée) et le règlement n°2017/2403 (sur la gestion durable des flottes de pêches externes).*

(4) *Mesure 43 du Comité interministériel de la mer de novembre 2017 : « l'État engage l'utilisation expérimentale d'un drone aérien en matière de contrôle des pêches en métropole, avec la possibilité d'une extension à la Guyane après évaluation de l'expérience. »*

les navires de pêche ont été tentées au Danemark sur la période 2011-2012, ainsi qu'aux États-Unis ⁽¹⁾.

Proposition 25. Les moyens de l'AECP doivent être revalorisés, pour en faire la vigie européenne du respect des règles en matière de pêche. Aujourd'hui, l'AECP est insuffisamment associée aux analyses et aux sanctions prononcées par l'Union, du fait de moyens et de compétences encore limités.

Proposition 26. Vos Rapporteurs demandent à ce que :

- les **méthodes de contrôle** des pêches soient harmonisées, sous l'autorité de l'Agence européenne de contrôle des pêches ;
- les **sanctions** prononcées soient également harmonisées car il n'est pas acceptable que celles-ci varient substantiellement d'un État membre à un autre.

2. La pêche de loisir : une activité à prendre pleinement en compte

Vos Rapporteurs veulent également attirer l'attention sur le **durcissement indispensable de la réglementation relative à la pêche de loisir**. En effet, celle-ci est régulièrement ciblée comme l'une des prochaines difficultés majeures à laquelle va être confronté le secteur de la pêche professionnelle, en raison de l'augmentation continue de l'effort de pêche de loisir sur les dernières années. En 2010, à la suite du Grenelle de l'environnement et du Grenelle de la mer, la « *charte d'engagements et d'objectifs pour une pêche maritime de loisir écoresponsable* » ⁽²⁾ a été signée en juillet 2010.

Toutefois, **les données manquent cruellement pour mesurer ce phénomène**. Le dernier recensement des pêcheurs de loisir a été effectué en 2009 par l'IFREMER ⁽³⁾. Les données de l'OCDE sont également tout à fait partielles ⁽⁴⁾. La Méditerranée semble être la zone où cette situation est la plus complexe, avec des prélèvements notamment de thons rouges, de mérus, de coquillages, ou d'oursins, par des pêcheurs censés être de loisir, mais qui peuvent aller jusqu'à alimenter illégalement et régulièrement certains commerces ou restaurants.

La plupart des États de l'OCDE ont adopté une **délimitation stricte entre pêche professionnelle et pêche de loisir**. Ce système se décline souvent à travers quelques mesures, telles qu'un permis spécifique pour la pêche de loisir, des

(1) *Études de l'OCDE sur la croissance verte, « La croissance verte dans les pêches et l'aquaculture », 2015 (page 29).*

(2) <http://www.aires-marines.fr/Documentation/Charte-pour-une-peche-de-loisir-eco-responsable>.

(3) Diascorn, Myriam, « Étude. Pêche à pied de loisir. Sites du Conservatoire du littoral », novembre 2009.

(4) OCDE, « Examen de l'OCDE des pêcheries : statistiques nationales », 2015 (page 27).

interdictions de vente du poisson, des limitations en termes d'engins de pêche et des restrictions, selon les saisons ⁽¹⁾.

Or, la quasi-absence d'une véritable prise en compte de la pêche de loisir dans la définition des totaux admissibles de capture réduit nécessairement la portée et l'efficacité de ceux-ci. En effet, « *tout comme la pêche commerciale, la pêche de loisir entraîne une réduction de la taille des stocks, bien que son impact puisse prendre des formes différentes* » ⁽²⁾. La limitation de la pêche récréative n'est clairement pas suffisante, et le même problème se pose avec la pêche à pied.

Proposition 27. La Commission européenne doit engager une **étude visant à identifier et à mesurer l'impact des différentes formes de pêche de loisir** dans l'Union, afin de ne pas laisser s'aviver la compétition entre pêcheurs de loisir et pêcheur professionnels.

Si cette étude conclut que la pêche de loisir peut, dans certaines proportions, porter atteinte aux objectifs de la PCP en matière de durabilité, des quotas stricts liés à la pêche de loisirs devront être intégrés à la PCP elle-même. Un système européen de « bague » et de déclaration de pêche pourrait aussi être envisagé pour les espèces sous quota.

(1) *Études de l'OCDE sur la croissance verte, « La croissance verte dans les pêches et l'aquaculture », 2015 (page 27).*

(2) *Arnason, R., « Managing commercial and recreational fisheries : issues and challenges », document interne de l'OCDE, in : Études de l'OCDE sur la croissance verte, « La croissance verte dans les pêches et l'aquaculture », 2015.*

CONCLUSION

L'avenir des pêcheurs est directement lié à celui de la ressource. Ainsi, « *l'espèce menacée par la surexploitation, c'est d'abord le pêcheur* »⁽¹⁾. C'est pourquoi la PCP doit faire une place toujours plus importante aux enjeux de durabilité environnementale, visant à la préservation des stocks. La situation européenne en la matière est un peu plus favorable que celle que l'on peut constater dans l'ensemble du monde, et la réforme de la PCP de 2013 doit être saluée comme une avancée majeure pour la préservation des ressources halieutiques.

Toutefois, les **divers outils introduits par cette réforme**, en particulier le rendement maximal durable et l'obligation de débarquement, **manquent d'opérabilité** et ont pu susciter des réticences, voire des oppositions, de la part des pêcheurs. Ce constat, couplé à l'absence de dialogue réel entre les professionnels et les institutions européennes, aboutit à ce que l'Union ne sera pas en mesure de respecter en 2020 ses objectifs en matière de durabilité.

C'est pourquoi vos Rapporteurs formulent des propositions pour conserver les objectifs environnementaux de la PCP, tout en changeant de méthode. **Le dialogue, l'expérimentation, puis la mise en œuvre en vraie grandeur ainsi que des sanctions réelles** doivent constituer, sur le temps long, les nouvelles modalités d'action de l'Union européenne, en matière de gestion des pêches. Les pêcheurs demandent à être écoutés mais ne sont pas fondamentalement hostiles à des évolutions qui doivent permettre de conserver à la fois la ressource et leur avenir économique. « Pêcher moins pour pêcher mieux et gagner plus » doit être le leitmotiv de toute politique européenne en la matière.

De plus, **la recherche halieutique européenne**, déjà d'une qualité remarquable, doit également être renforcée. Des pans entiers de recherche sont encore manquants, que ce soit en termes de zones géographiques ou de thématiques. Selon vos Rapporteurs, l'Union européenne est la bonne échelle pour lancer ces nouvelles recherches. À ce titre, il est possible de renforcer en particulier :

- la recherche sur la situation en Méditerranée ;

(1) Gascuel, Didier, Pour une révolution dans la mer. De la surpêche à la résilience. Actes Sud, 2019 (page 114).

- la recherche relative à l'impact du changement climatique sur les pêches ;
- la recherche sur certaines espèces encore peu étudiées, telles que le homard, le bulot, la sèche, les céphalopodes, le rouget ;
- la recherche sur les effets écosystémiques de la pêche ;
- la recherche sur l'aquaculture et les possibilités de réduire l'utilisation de farines et d'huiles de poissons comme intrants.

Par ailleurs, vos Rapporteurs insistent sur l'enjeu, encore trop marginalement pris en compte par la PCP, des **mesures techniques et des innovations technologiques dans la pêche**. Le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) doit constituer un levier important pour soutenir massivement ces innovations.

Enfin, la PCP souffre de **contrôles encore trop épars et hétérogènes**, notamment en ce qui concerne la pêche illégale et la surpêche. Un contrôle accru pourrait également être exercé sur la **pêche de loisir**, que la PCP devrait prendre en considération, tant s'accroît la pression qu'elle exerce sur les ressources.

La PCP constitue donc une politique européenne primordiale à la fois pour la filière économique de la pêche, pour la préservation de la ressource halieutique et pour que les consommateurs puissent choisir des produits dont ils connaissent l'origine. Son renforcement, passant par une orientation toujours plus marquée vers la durabilité et la responsabilité, à l'aide d'outils véritablement opérationnels, doit constituer une priorité pour l'Union.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le 17 juillet 2019, sous la présidence de Mme Sabine Thillaye, Présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

Mme la présidente Sabine Thillaye. Le premier point de notre ordre du jour concerne la présentation du rapport d'information de MM. Jean-Pierre Pont et Didier Quentin sur une pêche durable pour l'Union européenne. Cela constitue un autre enjeu environnemental majeur après la présentation récente du rapport de nos collègues Caroline Janvier et Bernard Deflesselles sur le plastique. Quelles sont les considérations économiques à prendre en compte en matière de pêche durable ? Comment comprendre la notion de pêche durable, et avec quels éléments de différenciation géographique, par exemple selon qu'on s'intéresse à la Baltique ou à la Méditerranée ?

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Mes chers collègues, nous avons l'honneur aujourd'hui de vous présenter le résultat de près de huit mois de travail que nous avons consacrés, avec mon collègue Didier Quentin, à la question de la pêche durable dans l'Union européenne.

Ce temps de travail nous a permis de rencontrer des scientifiques, les institutions européennes et nationales en charge de ce dossier, des pêcheurs, des armateurs, des mareyeurs, des organisations non gouvernementales (ONG) et des consommateurs. Nous nous sommes également déplacés dans des ports français de toutes les façades maritimes, mais aussi au Portugal, en Italie et bien entendu à Bruxelles. Le rapport que nous vous présentons et les vingt-sept propositions que nous formulons constituent le bilan de ce travail, qui a vocation à alimenter les institutions européennes qui s'installent.

La Commission des affaires économiques ayant lancé un groupe de travail sur le sujet de la pêche, présidé par Sébastien Jumel et dont la Rapporteuse est Annaïg Le Meur, nous avons logiquement décidé de nous répartir les différentes thématiques. Notre mission s'est donc entièrement focalisée sur l'évaluation de la politique commune de la pêche au regard de la durabilité environnementale, alors que la mission de nos collègues s'est concentrée sur les aspects nationaux c'est-à-dire la durabilité économique et sociale. Nos deux rapports doivent donc être lus comme des apports parfaitement complémentaires.

Nous voudrions, en préambule, vous résumer les principaux résultats de notre travail. Sans commenter chacune de nos vingt-sept propositions, nous allons mettre l'accent sur les points qu'il nous paraît le plus important de porter à votre connaissance, ainsi que les propositions qui s'y rapportent.

D'abord, un rapide tableau de la situation de la pêche européenne. L'Union européenne est le troisième acteur mondial de la pêche, disposant d'une côte maritime sept fois plus importante que celle des États-Unis. Mais l'Union ne représentait en 2015 que 4,9 % des captures et 3 % de la production mondiale, alors que la Chine en représente près de 38 %. Les États membres de l'Union européenne pêchent environ 6 millions de tonnes de poisson chaque année, disposent d'une flotte de près de 90 000 navires, mais continuent d'importer la majorité de leurs besoins en produits de la mer.

La politique commune de la pêche (PCP), d'abord annexée à la politique agricole commune, a été peu à peu autonomisée, pour devenir désormais l'une des politiques les plus intégrées au niveau européen, régie par un règlement de 2013.

La PCP a mis en place des outils indispensables qui permettent de s'assurer de l'objectif principal de toute politique des pêches : une gestion durable des ressources halieutiques. Les totaux admissibles de captures (TAC), ensuite répartis en quotas nationaux, constituent des limites maximales de prélèvement des stocks de poissons. Le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) est doté de 6,4 milliards d'euros pour la période 2014-2020, dont 588 millions d'euros pour la France, pour assurer la transition vers cette pêche durable et soutenir les pêcheurs européens.

La dernière réforme de la PCP en 2013 a été l'occasion d'une véritable avancée vers la durabilité, avec l'inscription du rendement maximal durable (RMD). Celui-ci se définit comme la quantité maximale de poissons qui peut être prélevée dans un stock sans affecter le processus de reproduction. Le règlement européen de 2013 prévoit que l'ensemble des stocks aient atteint ce niveau de rendement maximal durable, en 2020 au plus tard.

Nous sommes en 2019, le temps du bilan est donc arrivé. Où en sommes-nous dans l'exploitation durable des stocks dans l'Union ? Le bilan est très contrasté. D'abord, il faut bien se rendre compte que la situation mondiale des stocks halieutiques est extrêmement préoccupante. La Banque mondiale a dressé en 2018 un bilan selon lequel la surexploitation est allée croissante depuis les années 1970. Aujourd'hui 93 % des stocks sont surexploités ou pleinement exploités.

En ce qui concerne plus spécifiquement les zones maritimes européennes, la situation de l'Atlantique Nord-Est s'est fortement améliorée depuis le milieu des années 2000, avec un nombre de stocks exploités au niveau durable en augmentation constante. En effet, 90 % des stocks étaient surexploités à la fin des années 1990, contre 41 % aujourd'hui. Ainsi, l'abondance moyenne de poissons a augmenté de 40 % depuis 2003.

M. Didier Quentin, rapporteur. En Méditerranée, la situation est tout autre. La surexploitation massive des stocks n'a jamais vraiment diminué, à tel point que la FAO craint pour la survie économique des pêcheries

méditerranéennes dans les années à venir. En effet, les débarquements ne cessent de diminuer.

La Méditerranée se distingue par une gestion dérogatoire des pêches, puisque seules deux espèces sont sous quotas (thon et espadon), et que, pour le reste, la gestion se fait par « effort de pêche », c'est-à-dire en limitant le nombre de jours en mer. Plusieurs initiatives ont été conduites récemment, nous les rappelons dans le rapport : en particulier l'adoption, en février 2019, d'un plan pluriannuel de gestion pour la Méditerranée occidentale, qui interdit notamment la pêche au chalut durant trois mois de l'année, sur certaines zones.

Selon nous, la situation est toutefois trop grave pour se contenter de demi-mesures. Les scientifiques, comme les ONG, nous ont alertés sur l'urgence à agir pour la Méditerranée, qui abrite entre 4 et 8 % des espèces maritimes connues dans le monde et dont la pêche, majoritairement artisanale, fait vivre environ 250 000 personnes dans tous les pays riverains.

C'est pourquoi nous proposons un changement radical de méthode, avec la mise en place d'un véritable plan d'urgence européen pour sauver la pêche en Méditerranée. Ce plan devrait s'organiser autour de trois axes. Premièrement, il s'agit d'augmenter massivement les fonds européens dédiés à la recherche halieutique en Méditerranée. En effet, malgré des progrès que l'on peut voir sur le graphique n° 5, seuls 72 stocks sont actuellement connus, représentant moins de la moitié des captures. L'IFREMER ne dispose que de huit chercheurs pour toute la zone. Il faut remédier d'urgence à ce déficit. Deuxièmement, il convient d'instaurer progressivement des quotas sur toutes les espèces soumises à une pression de pêche, et prioritairement le merlu européen qui constitue l'espèce la plus surpêchée dans la zone. La politique des quotas a eu un effet très positif pour le thon rouge, dont le stock reproducteur, contrairement à une idée reçue, s'est rétabli rapidement.

Enfin troisièmement, il importe d'endiguer la dérive d'une gestion des pêches de plus en plus localisée, alors qu'il faudrait au contraire une gestion à l'échelle méditerranéenne, qui associe non seulement les États membres de l'Union, mais aussi les États du sud de la Méditerranée. Une conférence annuelle devrait tous les ans se réunir, à Malte comme cela a déjà été le cas le 30 mars 2017, pour faire le point sur l'avancée de la durabilité.

Voilà pour ce qui concerne l'état des ressources dans les eaux européennes, avec un tableau contrasté selon les différents espaces maritimes.

Notre mission a également évalué la pertinence des outils introduits lors de la réforme de la PCP de 2013, qui étaient au nombre de deux : le rendement maximal durable (RMD) et l'obligation de débarquement.

Concernant le RMD, l'ensemble des acteurs, y compris les pêcheurs, le salue comme étant un outil indispensable pour la durabilité des pêches. Celui-ci se définit comme la quantité maximale de poissons qui peut être prélevée dans un

stock, sans affecter le processus de reproduction. Bien qu'introduit très tardivement dans l'Union, le RMD fait donc la quasi-unanimité.

Cependant, nous proposons de ne pas nous en satisfaire et de continuer à rechercher la meilleure manière de mesurer ce qu'est vraiment une pêche durable. En effet, la pêche a cela de particulier que l'aspect économique et l'aspect écologique vont exactement dans le même sens, à moyen terme : schématiquement, c'est parce qu'il y aura plus de poissons que la rentabilité des pêcheries sera mieux assurée ! Les études montrent la différence entre la situation actuelle et celle où le RMD serait pleinement respecté : les revenus nets seraient multipliés par près de cinq et cela pourrait créer plus de 17 000 emplois. Le plus dur est d'opérer cette transition entre le court et le moyen terme, et surtout d'en convaincre les professionnels qui ont parfois le sentiment que l'on veut faire leur bien malgré eux ou sans eux.

C'est ainsi que certains chercheurs critiquent le RMD qui se préoccuperait trop peu de la rentabilité économique des pêcheries. C'est pourquoi a été élaboré le concept, encore peu utilisé, de rendement économique maximal, qui vise à la maximisation de la rentabilité des pêcheries. Les études montrent que le rendement économique maximal, paradoxalement, se situe à un niveau inférieur en termes de prélèvement, par rapport au RMD ! Ainsi, pour gagner plus, il faudrait donc pêcher moins que le RMD !

Ensuite, nous avons examiné la pertinence d'une autre mesure, beaucoup plus controversée : l'obligation de débarquement. Cette mesure, introduite en 2013, visait à interdire aux pêcheurs de rejeter en mer certaines captures non désirées, notamment les poissons sous taille minimale de capture, ceux sans valeur commerciale et ceux pour lesquels les pêcheurs n'ont plus de quotas.

Une étude de 2005 montrait qu'en moyenne 7 à 8 millions de tonnes de poissons étaient rejetées en mer chaque année dans le monde, soit 8 % des captures mondiales, avec un taux de survie quasi-nul. Ces rejets sont inégaux, selon les espèces et rarement répertoriés par les pêcheurs. Cette mesure est donc très largement rejetée par les pêcheurs, notamment en raison de la place que ces « anciens rejets » prennent sur les bateaux, le temps de travail supplémentaire et le surcroît de carburant engendré, ainsi que l'absence de valorisation économique. C'est très clairement ce que les pêcheurs nous ont dit lors de nos auditions et déplacements.

La Commission européenne n'a prévu pratiquement aucune mesure d'assouplissement et d'adaptation. Aussi, cette nouvelle obligation est-elle peu appliquée et se solde par un échec, largement dû à la rigidité d'approche des institutions européennes.

C'est pourquoi nous proposons un moratoire de deux ans sur cette obligation de débarquement qui, sans en amoindrir l'objectif final, devrait en déterminer des modalités d'application plus réalistes. Ce moratoire pourrait se

faire sous la double autorité du Conseil international pour l'exploration de la mer (c'est-à-dire des scientifiques), et des organisations professionnelles de pêcheurs. Il serait possible, en particulier, de s'inspirer des mesures mises en place en Norvège, où les rejets sont interdits depuis 1983 et où ont été mises en œuvre de nombreuses mesures d'accompagnement, notamment financières. Celles-ci font cruellement défaut dans le projet de la Commission et doivent être organisées rapidement !

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Pour terminer avec les outils de la politique commune de la pêche, nous avons également évalué l'efficacité des « outils traditionnels » que sont les totaux admissibles de captures et les quotas. Ils sont définis à l'issue d'un processus d'une grande complexité et qui ne se caractérise pas par une transparence exemplaire. Seuls les avis scientifiques sont rendus disponibles. Ces derniers servent de base aux propositions de TAC que la Commission soumet au Conseil, qui décide.

Cette transparence, même très faible, permet toutefois de comparer les TAC définitifs avec les avis scientifiques de départ. Il apparaît que dans plus de 40 % des cas, les TAC dépassent les avis scientifiques. Certes, la situation s'est améliorée depuis plusieurs années : en 2014, 58 % des TAC excédaient les avis scientifiques.

Deux réformes dans la définition des TAC doivent donc, selon nous, être apportées pour améliorer ce système : d'abord, il faut réfléchir à des TAC pluriannuels, c'est-à-dire qui permettent une diminution, sur plusieurs années, des prélèvements, pour accroître la prévisibilité pour les pêcheurs et limiter les chocs sur la filière. Ensuite, il faut contraindre la Commission européenne puis le Conseil à justifier chaque TAC supérieur aux avis scientifiques.

Nous voudrions, pour finir, mentionner trois points que nous développons dans le rapport et qui nous paraissent également importants.

D'abord, notre rapport fait la critique de la gestion française du FEAMP. En effet la France, selon les dernières données qui nous ont été communiquées en mai 2019, n'avait consommé que 20,6 % de l'enveloppe totale. Le FEAMP constitue le fonds européen le moins avancé en termes de délai de mise en œuvre. Il faut donc réfléchir aux moyens de simplifier l'utilisation du FEAMP, beaucoup trop complexe aujourd'hui. La régionalisation partielle, décidée en 2013, doit être revue, car elle est sans doute à l'origine d'une grande partie des difficultés.

M. Didier Quentin, rapporteur. Ensuite, nous voudrions relayer auprès de notre Commission l'extrême défiance dont les pêcheurs font preuve à l'encontre des institutions européennes. Alors que la PCP les protège et leur permet d'aller pêcher sans difficulté dans les eaux des autres États membres, et au moment où le Brexit révèle l'ampleur de la catastrophe résultant d'une absence de coopération européenne, certains pêcheurs nous ont dit être favorables à la sortie de la France de l'Union européenne, pour des questions liées à la pêche. Il faut

rappeler que les pêcheurs britanniques ont voté à 92 % pour le Brexit, même en Écosse.

Nous voyons dans cette situation la conséquence regrettable d'un dialogue quasi-inexistant entre les pêcheurs et les instances européennes. Nous formulons dans le rapport des préconisations pour y remédier. Mais nous pouvons aussi y voir le symptôme d'une formation des jeunes pêcheurs, encore trop peu axée sur les enjeux de durabilité et d'environnement, ce qui peut contribuer à une incompréhension dommageable. Nous formulons donc des propositions visant à introduire dans les formations des futurs pêcheurs des modules entièrement dédiés à la question de la durabilité des ressources halieutiques.

Enfin, nous voulons mettre en avant une question qui est trop souvent oubliée dans la politique des pêches et dont l'enjeu ne fait que croître : la prise en compte de la pêche de loisir. Les données manquent sur ce point et les études sont rares. Néanmoins, tout porte à croire que la concurrence entre pêcheurs professionnels et certains pêcheurs de loisir, qui sont souvent des anciens professionnels, très bien équipés et aguerris, ne va cesser d'augmenter. Cette concurrence déloyale se fait déjà ressentir sur certaines espèces, en particulier le bar. Cette pêche de loisir peut, dans certaines zones, alimenter les restaurants locaux et certains particuliers. Nous proposons donc de durcir les contrôles et d'instaurer un système européen de « bague » et de déclaration de pêche beaucoup plus strict. Il faut en finir d'urgence avec cette concurrence déloyale qui s'installe et nuit aux pêcheurs professionnels.

Pour conclure, je voudrais insister sur le rôle économique, social et environnemental que joue la pêche en Europe. Notre rapport pointe, bien entendu, les difficultés de la filière, et elles sont nombreuses. Pour compléter le tableau rapidement brossé ici, j'ajouterai le rôle insuffisant du FEAMP pour inciter à l'innovation et accroître la sélectivité des moyens de pêche ; la nécessité de créer un écolabel public européen de « pêche durable », puisque ce sont des labels privés qui dominent aujourd'hui le secteur ; le rôle ambigu de l'aquaculture, puisqu'il faut environ 3 kg de farine de poisson pour obtenir 1 kg de produit de l'aquaculture ; l'impact encore peu connu du réchauffement climatique sur la pêche et la nécessité d'engager des recherches européennes sur ce sujet.

Mais notre rapport met aussi en avant les progrès, les réalisations concrètes accomplies par les pêcheurs, les scientifiques, les ONG et les décideurs publics, depuis une décennie.

La situation des stocks demeure en majorité inquiétante, nous l'avons bien dit. Mais la prise de conscience de l'urgence d'une gestion raisonnée et durable des stocks a véritablement eu lieu et donne espoir. La PCP dispose des outils nécessaires à cette gestion durable, et il importe désormais de les mettre en œuvre avec méthode, dans un dialogue constant et confiant avec les professionnels. Cette nouvelle méthode doit permettre de faire de la pêche européenne un exemple mondial en matière de durabilité.

On pourrait résumer notre rapport par cette formule : pêcher moins pour pêcher mieux et gagner plus. Voilà l'enjeu pour la filière de la pêche européenne, afin de sauver à la fois les poissons et les pêcheurs.

Mme la présidente Sabine Thillaye. Merci beaucoup pour votre rapport. J'ai une question par rapport à la pêche de loisir. Vous avez parlé des moyens de contrôle. De quels moyens dispose-t-on pour le thon rouge ? Le fait d'appliquer des quotas a permis aux stocks de se reconstituer, mais comment contrôle-t-on leur respect en pleine mer ?

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Il y a un quota de 4 000 à 5 000 tonnes, dont 440 tonnes sont réservées à la pêche de loisir, avec un système de bagues. Il y a un contrôle au déchargement.

Mme la présidente Sabine Thillaye. Et comment sait-on qu'on est en situation de surpêche ?

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Le poisson étant pesé pour être vendu, la quantité débarquée est connue avant d'arriver au maximum des quotas.

M. Didier Quentin, rapporteur. C'est une question effectivement importante, car édicter des règles que nous ne sommes pas en mesure de faire respecter est un coup de sabre dans l'eau. Certaines modalités de contrôle envisagées suscitent l'hostilité des pêcheurs ; c'est notamment le cas des caméras embarquées. En revanche, je crois que les contrôles sont de plus en plus stricts pour l'Atlantique, la Manche et la mer du Nord. L'Agence européenne de contrôle des pêches a un rôle à jouer, ainsi que les directions des affaires maritimes de nos départements au niveau national.

Mme Annaïg Le Meur. Je tenais, tout d'abord, à féliciter les rapporteurs pour la qualité de leurs travaux et pour le bon esprit qui a régné durant les quelques mois passés ensemble. Je vous remercie de m'accueillir parmi vous aujourd'hui. J'interviens en tant que rapporteure de la mission d'information, créée en février 2019 au sein de la commission des affaires économiques, et dont les travaux sont également consacrés à la pêche.

Cette mission a pour président M. Sébastien Jumel et pour vice-président M. Daniel Fasquelle. Alors que les États généraux de l'alimentation et la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 dite « Egalim » n'avaient pas fait la place qu'elle méritait à la filière pêche et que le Brexit menaçait d'avoir de très graves retombées sur cette filière, il nous semblait nécessaire d'entamer une réflexion cohérente sur l'avenir que nous voulions pour les pêches françaises.

Le champ qui s'offrait à nous était vaste ; l'existence, au sein de votre commission, d'une mission sur la pêche durable pour l'Union européenne, nous a aidés à le circonscrire. Désireux de fonder nos travaux sur la complémentarité, nous avons d'emblée souhaité travailler en bonne intelligence et nous répartir les thématiques et les axes que nous aurions à étudier. Nos deux rapports doivent

donc être lus comme un diptyque dont les sujets se complètent : votre rapport se présente comme un avant-propos à la prochaine politique commune des pêches en ce qui concerne la durabilité environnementale de la pêche européenne, tandis que le nôtre, qui se veut lui aussi un avant-propos de la PCP, traite, schématiquement, de la durabilité humaine, sociale et économique de la pêche française – même si, évidemment, ces sujets sont si étroitement imbriqués qu’il n’est pas si simple de les distinguer.

Nous avons donc, pendant ces quelques mois, mis en commun, autant que possible, des réflexions et les moyens de nos deux missions, menant une grande partie de nos auditions ensemble. Si nos calendriers de remise des rapports ne coïncident pas exactement – puisque nous avons souhaité être plus proches du Brexit –, il n’en reste pas moins que cette coopération mérite d’être regardée comme un exemple vertueux de synergie créée entre deux commissions dans le cadre de la mission de contrôle que la Constitution nous confie.

Nos travaux, que je vais décrire très sommairement, car notre rapport ne sera adopté qu’en octobre et que je ne veux pas préjuger des conclusions que nous porterons alors, se structurent en deux principaux axes. Tout d’abord, il dresse un état des lieux de la filière pêche aujourd’hui en France – en insistant sur son rôle dans l’aménagement des territoires – et des conséquences sociales et économiques que la perspective du Brexit fait peser sur cette filière.

Deuxième axe : une réflexion sur l’attractivité du secteur de la pêche, qui nous a amenés à aborder plusieurs thématiques à nos yeux indissociables.

Premièrement : la question de l’image de la pêche et de la vision de son avenir qui doit faire l’objet d’une stratégie claire afin d’être lisible et attractive. Il me semble, en la matière, que la polyvalence de la flotte française fait sa force, même si la pêche artisanale mérite, sans opposer les flottilles entre elles, une attention particulière parce qu’elle revêt un rôle important dans l’identité et l’aménagement de nos territoires. En ce qui concerne l’image de la pêche, nous avons mis en ligne une consultation citoyenne destinée aux professionnels, à leurs proches et au grand public : vous pouvez participer et remplir le questionnaire en ligne, vous pouvez même le diffuser en tant que consommateurs.

Deuxièmement : la question de la gouvernance. Il nous est apparu qu’elle est complexe, opaque. Il s’agit d’un point important si on veut véritablement proposer une stratégie de pêche, notamment au niveau français.

Enfin, les questions de renouvellement des générations dans les métiers de la pêche et donc de la formation des professionnels, la simplification et la transparence de l’accès aux droits de pêche, le renouvellement de la flottille sont aussi des sujets qui nous ont préoccupés.

L’ensemble est intimement lié : comment donner envie à des jeunes d’embrasser ces métiers magnifiques si l’image qu’on leur renvoie est négative,

s'ils ne disposent d'aucune visibilité sur leur avenir, s'ils savent qu'accéder à la propriété d'un navire, l'armer et l'exploiter relèvera du parcours du combattant ?

Nos sujets sont donc différents, et c'est tant mieux. Par ailleurs je me retrouve dans l'esprit de votre rapport : constructif et non partisan. Je me réjouis, par ailleurs, que nous nous retrouvions sur certaines propositions qui, sans trop m'avancer, font a priori consensus au sein de ma propre mission : par exemple tout ce que vous avez dit sur les totaux admissibles de capture, sur l'information sur les produits (les labels), la mesure aussi de la pêche récréative dans notre économie. La liste n'est sans doute pas exhaustive, mais elle témoigne d'une volonté commune de travailler de manière transpartisanne et en décloisonnant les réflexions et les énergies des différentes commissions qui composent notre Assemblée pour la pêche et sa durabilité comprise au sens plein du terme – durabilité environnementale, sociale et économique.

Mme la présidente Sabine Thillaye. Merci beaucoup chère collègue pour cette intervention. C'est vraiment l'esprit de la commission des Affaires européennes : être en complémentarité avec les commissions permanentes.

M. Joaquim Pueyo. Il faut améliorer la transparence sur les conditions de pêche, informer les consommateurs aussi – je crois que vous l'avez dit, et porter une attention à la portée écologique, comme vous l'avez bien remarqué.

Concernant la gestion des prises accessoires (c'est-à-dire les prises qu'on pouvait rejeter en mer avant 2013 et qu'on ne peut plus rejeter à présent) : quelle a été la motivation de l'Union européenne en interdisant le rejet dans la mer des poissons qu'on ne pouvait pas pêcher ? Que fait-on actuellement des poissons qui arrivent à terre ? Ne serait-ce pas mieux pour l'écologie de les rejeter dans la mer ? L'hypothèse que vous avez évoquée d'une valorisation de ces poissons poserait d'autres difficultés.

M. Bernard Deflesselles. Il y a un parallèle avec le rapport que nous avons fait avec ma collègue Caroline Janvier sur la problématique du plastique en Méditerranée. La Méditerranée représente 1 % des eaux mondiales mais 7 % du dépôt de plastiques. La Méditerranée est une mer fermée dont le taux de renouvellement des eaux est de l'ordre du siècle. À la fois pour éliminer les plastiques et pour protéger la ressource halieutique, il y a un effort à faire. J'ai regardé avec attention vos propositions : accroître la recherche ; introduire progressivement des quotas (l'exemple du thon rouge est instructif) ; la troisième problématique, la plus importante, c'est la gestion à l'échelle de la Méditerranée.

Mme Aude Bono-Vandorme. À quoi servent les avis scientifiques sur les TAC si on ne les suit pas ? Et pourquoi ce moratoire de deux ans à propos de l'obligation de débarquement, n'est-ce pas un peu court ?

M. Ludovic Mendes. Pourquoi il n'y a pas de coopération entre les pêcheurs, les scientifiques et les ONG pour mettre en place ces quotas ?

Deuxième question : comment lutter contre la pêche illégale qui intervient fortement dans les importations de l'Union européenne ? C'est indispensable de réguler chez nous, mais si on continue à importer des produits issus de la pêche illégale ce n'est pas efficace.

M. Damien Pichereau. À propos de l'aquaculture, on constate une baisse des ressources halieutiques et une hausse de la consommation en parallèle. On recourt donc à l'industrialisation par le biais de l'aquaculture. Celle-ci génère plusieurs problèmes, dont des problèmes environnementaux et sanitaires : dégradation des espaces naturels (par exemple l'élevage massif de crevettes a détruit d'immenses surfaces de mangroves), traitement aux antibiotiques et aux pesticides des animaux, enfin une menace sur la faune sauvage car ces antifongiques, ces pesticides, ces antibiotiques sont rejetés dans l'eau. Avez-vous pu approfondir ces enjeux dans votre étude de l'aquaculture ? Les réglementations existantes sont-elles suffisantes ?

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Malheureusement pour notre pêche, nos bateaux vieillissent mais aussi nos marins. Nous manquons ainsi de marins : l'Émeraude a dû avoir recours à des marins espagnols ou asiatiques pour remplir ses équipages.

Concernant les prises accessoires et l'obligation de débarquement, étant donné que le poisson peut servir de nourriture à d'autres poissons – il n'est pas seulement prédateur –, il faut connaître l'ensemble de l'écosystème, et pas seulement le stock d'une espèce. C'est pourquoi il est important de connaître l'ensemble des volumes rapportés de poissons. En échange de l'obligation de débarquement, on avait promis aux pêcheurs davantage de souplesse sur les quotas. Malheureusement l'obligation de débarquement n'est pas respectée, car cela représente du travail, prend de la place sur le bateau et oblige quelques fois les bateaux à revenir plus souvent donc à utiliser plus de carburant.

Quelles sont les autres possibilités ? Une solution serait de filmer la totalité de la pêche grâce à des caméras embarquées, mais les marins ne veulent pas se sentir surveillés. Une autre solution serait d'autoriser de nouveau le rejet à la mer, qui permet du moins de nourrir les autres poissons. Enfin, il serait possible de mettre en place une valorisation des poissons débarqués.

Un problème se pose par rapport aux quotas : quand le pêcheur a épuisé ses quotas, il ne peut plus débarquer le poisson, qu'il n'a pas le droit de rejeter non plus ; il est donc obligé de revenir à quai.

M. Didier Quentin, rapporteur. Ce problème d'attractivité nous n'avons pas voulu l'aborder à fond car il relève de la commission des affaires économiques. Mais nous avons fait des constats étonnants : ce métier est certes difficile, mais il l'est moins qu'il ne l'était encore au début du XX^e siècle. L'Émeraude, dont l'exemple a été évoqué, a coûté plus de 40 millions d'euros, il

est doté de tout le confort moderne, et malgré cela il a de grandes difficultés pour attirer les pêcheurs, alors même que les salaires sont relativement rémunérateurs.

Malgré cela, le métier n'intéresse pas les jeunes. Ce n'est pas uniquement un phénomène français ; nous avons constaté la même chose au Portugal et en Italie. Il y a sans doute un effort à faire pour développer l'attractivité, ainsi que la féminisation du métier. Nous avons constaté, dans le cadre de cette mission, une opacité complète, y compris du fait de l'absence de discussion avec les instances européennes.

En tout état de cause, nous insistons pour que le prochain commissaire européen chargé de la pêche aille sur le terrain. J'ai le souvenir d'un passé, pas si lointain, où le responsable de la pêche était un Autrichien. Ce n'est vraiment un pays de pêche maritime. Les instances européennes apparaissent aux yeux des pêcheurs comme technocratiques et arrogantes.

Sur la question de M. Pueyo relative aux prises accessoires, il n'y a effectivement pas de stratégie de valorisation. Il faut essayer de faire quelque chose, c'est pourquoi nous avons proposé ce moratoire, dont nous aurions peut-être pu étendre la durée. Nous espérons que l'idée sera retenue car, pour l'instant, force est de constater que cela ne donne pas satisfaction.

M. Deflesselles a évoqué la question des plastiques ; je rends hommage à mon tour au rapport qu'il a effectué récemment avec Mme Janvier. Nous avons été interpellés sur ce sujet en allant au port de pêche de Fiumicino, en Italie. Les pêcheurs nous ont montré leurs efforts en matière de récupération de plastiques, à partir de grands conteneurs. Il ne faut donc pas désespérer.

Je me souviens qu'à Collioure il y a des « poubelles en mer » : les pêcheurs de loisir ou les plaisanciers y mettent leurs déchets le soir, ce qui évite de générer de la pollution, avec ses conséquences sur les mammifères marins. L'ancien ministre d'État, Ministre de la transition écologique et solidaire, venu dans mon département, s'était beaucoup intéressé aux échouages de dauphins et de marsouins. Une des raisons de ces échouages est que, parfois, ces mammifères s'asphyxient avec des sacs en plastique.

Nous n'avons pas suivi, à cet égard, l'avis de certaines ONG que nous avons rencontrées et qui demandent l'interdiction de la pêche dans tout le golfe de Gascogne, option que nous n'avons pas retenue.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Pour répondre à Mme Bono-Vandorme sur les quotas, ceux-ci sont définis par la Commission européenne après avis scientifique. Cependant, c'est le Conseil qui décide, c'est-à-dire les ministres, derrière lesquels se trouvent des pêcheurs. Les ministres doivent être heureux de pouvoir présenter aux pêcheurs des quotas supérieurs, ce qui est une explication aux dérogations par rapport aux avis scientifiques.

J'y associe la question de M. Mendes. Je pense qu'au départ, les pêcheurs n'appréciaient pas toujours les avis scientifiques. Toutefois, il y a de plus en plus de compréhension entre les scientifiques et les ONG. Dans les années futures, arriver à une pêche durable est possible avec le travail qu'ils vont faire ensemble.

Quant à la pêche illégale, un certain nombre de pays sont sur une liste noire ; l'importation de poisson depuis ceux-ci est interdite.

M. Didier Quentin, rapporteur. À propos des TAC, les discussions durent parfois très longtemps, juste avant Noël. C'est évidemment un des enjeux. À cet égard, j'ai toujours été partisan du fait que le ministre de l'agriculture soit aussi en charge de la pêche, car il a un poids important dans les négociations, puisque pendant longtemps, nous avions la première agriculture européenne. Ces discussions sont toujours un peu redoutées par les ministres, mais ils peuvent aussi apporter des cadeaux aux pêcheurs s'ils obtiennent des TAC supérieurs.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Pour répondre à M. Pichereau, je souhaite rappeler quelques chiffres. Nous sommes, en France, les troisièmes consommateurs de poisson en Europe, derrière le Portugal et l'Espagne. Toutefois, l'aquaculture représente moins de 10 % de la consommation, alors qu'elle peut en représenter plus de 50 % dans d'autres pays.

Vous avez raison de soulever les problématiques y afférentes que sont le coquillage, les petits poissons, les planctons. Tout est lié : toucher à un système peut avoir un effet très déstabilisant. De tels problèmes existent dans les pays du Nord. Des études sont faites sur les apports en protéines autres que les farines de poisson, comme les insectes. Il faudra que cela devienne une source régulière à l'avenir, dans la mesure où la consommation de poisson est en hausse dans le monde.

M. Didier Quentin, rapporteur. Les premiers consommateurs de poisson sont les Japonais ; ils arrivent à près de 70 kg de poisson par personne et par an. Les Portugais et les Espagnols en consomment respectivement 55 et 45 kg, et les Français, 34 kg. Cela vient de ce que ce régime à base de poisson est de plus en plus reconnu pour ses vertus diététiques.

Concernant l'aquaculture, je la distingue volontiers des cultures marines, comme l'ostréiculture, qui est un bon indicateur de la qualité de l'eau. Sur ce sujet, il y a également des conflits d'usages. Certaines régions touristiques veulent attirer des plaisanciers, ce qui entre en conflit avec les pêcheurs.

À l'issue de ce débat, la commission a autorisé la publication du rapport d'information.

ANNEXES

ANNEXE N° 1 : SYNTHÈSE DU RAPPORT

L'Union européenne est un **acteur majeur de la pêche mondiale**, disposant d'une côte maritime sept fois plus importante que celle des États-Unis. Les États membres pêchent environ 6 millions de tonnes de poisson chaque année et disposent d'une flotte de près de 90 000 navires. Mais l'Union ne représentait en 2015 que 3 % de la production mondiale de produits de la mer, alors que la Chine en représente près de 38 %. De plus, les États membres continuent d'importer une grande partie de leurs besoins en produits de la mer.

La **politique commune de la pêche (PCP)** constitue une politique intégrée de l'Union européenne, permettant à la fois d'autoriser les flottes de chaque État membre à pêcher dans les eaux des autres États, mais aussi de déterminer des limites maximales de captures (totaux admissibles de captures ou TAC). Le **Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)** est doté de 6,4 milliards d'euros pour la période 2014-2020, dont 588 millions d'euros pour la France, pour assurer la transition vers cette pêche durable et soutenir les pêcheurs européens

En parallèle, les États se sont engagés à mettre fin à la surexploitation des stocks de poissons, croissante depuis les années 1970. Cette situation peut en effet mettre en péril la survie économique des pêcheries et porter gravement atteinte à la biodiversité marine.

Le présent rapport examine donc la pertinence des outils de la PCP au regard de l'objectif de durabilité, en particulier avec sa réforme de 2013 qui a introduit le « **rendement maximal durable** » (RMD), c'est-à-dire une quantité maximale de capture qui n'affecte pas le processus de reproduction. Le règlement européen 1380/2013 du 11 décembre 2013, qui régit désormais la PCP, fixe comme objectif que l'ensemble des stocks ait atteint ce niveau durable en 2020.

Or, si la situation des stocks européens apparaît plus favorable que celle des stocks mondiaux (surexploités ou pleinement exploités à 93 %), les **objectifs fixés en 2013 ne seront pas atteints**. Les stocks d'Atlantique nord-est restent surexploités à près de 60 %, même si la situation s'est largement améliorée.

La Méditerranée apparaît comme la source principale d'inquiétude en la matière, avec 90 % des stocks surexploités, des pêcheries économiquement menacées et des débarquements en diminution constante. Alors que les quotas ne s'y appliquent presque pas, le rapport propose un **plan européen d'urgence pour sauver la pêche en Méditerranée**, afin notamment d'augmenter massivement les fonds dédiés à la recherche halieutique dans la zone, d'introduire des quotas sur toutes les espèces soumises à une pression de pêche et de mettre en place une gestion véritablement régionale de la pêche en Méditerranée.

La réforme de la PCP en 2013 a également introduit **l'obligation de débarquement**, c'est-à-dire l'interdiction faite aux pêcheurs de rejeter en mer certaines captures non désirées. Or cette mesure, largement rejetée par les pêcheurs et encore inappliquée, n'a fait l'objet d'aucun dispositif d'accompagnement et témoigne d'une rigidité d'approche de la Commission européenne. Le rapport propose donc un moratoire de deux ans sur cette mesure, devant permettre de définir des modalités d'application plus réalistes et un véritable accompagnement financier pour réaliser cet objectif légitime.

Le rapport demande également une **plus grande transparence dans la définition des TAC et des quotas**, proposés par la Commission européenne après des avis scientifiques, et ensuite décidés par le Conseil. Chaque TAC supérieur aux avis scientifiques devrait être justifié et il faudrait envisager une programmation pluriannuelle de ces TAC.

Le rapport identifie également un **manque de transparence dans l'information fournie aux consommateurs**. La multiplication de labels privés crée une confusion et empêche la vérification sérieuse de leur crédibilité. Le rapport demande donc la création d'un écolabel public européen de « pêche durable ». L'information fournie aux consommateurs doit également inclure des données sur l'impact environnemental des techniques de pêche.

En outre, **le FEAMP** constitue un fonds indispensable à la transition vers une pêche durable mais, d'une part, il incite encore trop peu aux innovations techniques pour réaliser la durabilité et, d'autre part, la gestion française du FEAMP se distingue par une grande complexité qui nuit à sa bonne utilisation, avec seulement 20,6 % des crédits consommés en mai 2019.

Les pêcheurs témoignent aussi régulièrement d'une **défiance marquée à l'encontre des institutions européennes** (en particulier de la Commission), qui sont vues comme des facteurs de blocage et de complexification. Les objectifs environnementaux, mis en avant par la PCP, sont parfois mal compris et les pêcheurs ont le sentiment que la politique des pêches se fait malgré eux, voire contre eux. Le rapport propose donc de réactiver les Conseils consultatifs prévus par la PCP et qui doivent permettre de faire dialoguer les pêcheurs, les institutions européennes et les scientifiques. La formation des jeunes pêcheurs, relevant de la compétence nationale, doit aussi inclure de façon plus systématique des modules liés à la préservation des ressources halieutiques, ce qui est encore trop peu le cas.

Enfin, le rapport propose de prendre véritablement en compte, au niveau européen, la question souvent oubliée de la **prise en compte de la pêche de loisir**. Celle-ci tend en effet, sur certaines zones et pour certaines espèces telles que le bar, à introduire une concurrence déloyale vis-à-vis des pêcheurs professionnels. Il faut donc engager des études permettant de mesurer l'ampleur encore inconnue du phénomène, durcir les contrôles et introduire un système de « bague » au niveau européen.

**ANNEXE N° 2 :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS**

À PARIS

1- Organisations non gouvernementales

World Wildlife Fund (WWF)

- Mme Rita SAHYOUN, chargée de programme pêche et aquaculture durable
- Mme Anne-Cécile DRAGON, océanographe, spécialiste de la politique des pêches

BLOOM

- M. Mathieu COLLETER, responsable « sciences – relations institutionnelles »

Marine Stewardship Council (MSC)

- M. Édouard LE BART, Directeur adjoint Europe du Sud et AMESA
- Mme Margaux FAVRET, chargée des pêcheries françaises

Océana

- M. Nicolas FOURNIER, Policy advisor

Planète mer

- M. Laurent DEBAS, Directeur général
- Mme Audrey LEPETIT, chargée de mission « pêche »

Sea Shepherd France

- Mme Lamyia ESSEMLALI, Directrice
- M. Ludovic LEFEVRE

Pew Charitable Trust

- M. Jean-Christophe VANDEVELDE, chargé de mission, programme marin européen
- M. Stephan BEAUCHER, consultant en politiques publiques de gestion des pêches

France pêche durable et responsable

- Mme Corentine PITON, chargée de mission

UFC-Que-Choisir

- M. Olivier ANDRAULT, chargé de mission agriculture / alimentation
- Mme Agathe PEIGNEY, département des relations institutionnelles

2- Organismes de recherche

Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer (IFREMER)

- M. Alain BISEAU, coordinateur des expertises halieutiques
- Mme Claire SARAUX, spécialiste des pêches en Méditerranée

Comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP)

- M. Didier GASCUEL, membre du CSTEP, directeur du Pôle halieutique, mer et littoral d'Agrocampus Ouest, ancien président de l'Association française d'halieutique

Projet « DiscardLess »

- Mme Clara ULRICH, coordinatrice

3- Administrations

Ministère de la Transition écologique et solidaire

- M. Thierry COQUIL, Directeur des affaires maritimes

France Agrimer

- Mme Christine AVELIN, Directrice générale
- M. Jérôme LAFON, Délégué de Filière Pêche et Aquaculture

Ministère de l'Agriculture et de l'alimentation

- M. Laurent BOUVIER, Directeur adjoint des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA)
- M. Pierre TRIBON, adjoint au sous-directeur des ressources halieutiques de la DPMA
- M. Andréas SEILER, adjoint au sous-directeur de l'aquaculture et de l'économie des pêches de la DPMA
- M. Philippe de LAMBERT des GRANGES, Directeur de projet « Brexit » (DPMA)

Ministère des Outre-mer

- M. Arnaud MARTRENCAR, adjoint au sous-directeur des politiques publiques de la Direction générale des outre-mer

Direction interrégionale de la mer Méditerranée

- M. Jean-Luc HALL, Directeur

Établissement national des invalides de la marine (ENIM)

- M. Richard DECOTTIGNIES, Directeur

4- Représentants professionnels

Comité national des pêches

- M. Hubert CARRE, Directeur général
- Mme Emilie GELARG, juriste
- Mme Caroline MANGALO, coordinatrice du pôle pêche

Comité régional des pêches maritimes et des élevages marins de Normandie

- M. Olivier BECQUET, Vice-Président chargé de l'environnement et des usages marins, gérant de la Coopération des Artisans Pêcheurs Associés du Tréport

Société Anonyme de Pêche Maritime et de Ravitaillement (SAPMER)

- M. Adrien de CHOMEREAU, Directeur général
- M. Marc-Adrien MARCELLIER

Union du mareyage français

- M. Peter SAMSON, Secrétaire général
- M. Aymeric CHRZAN, secrétaire général du Syndicat Général des Mareyeurs de Boulogne-sur-Mer

Océalliance

- M. Guénoilé MERVEILLEUX, Président

À BRUXELLES

- M. Alain CADEC, président de la commission pêche, rapporteur du plan pluriannuel pour les stocks halieutiques dans les eaux occidentales et les eaux adjacentes ainsi que pour les pêcheries exploitant ces stocks
- M. András INOTAI, membre du cabinet de M. Karmenu VELLA, Commissaire à l'environnement, aux affaires maritimes et à la pêche
- M. Timothée TRUELLE, conseiller politique intérieure et extérieure de la pêche, Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne
- M. Joao AGUIAR MACHADO, directeur général des affaires maritimes et de la pêche, Commission européenne
- M. Daniel VOCES de ONAINDI, directeur général d'Europêche

À LISBONNE

- M. José APOLINÁRIO, Secrétaire d'État chargé de la pêche
- S. E. Jean-Michel CASA, Ambassadeur de France au Portugal
- Acteurs du port de Sesimbra
- M. Carlos Alexandre MACEDO, ArtesanalPesca (association de pêcheurs)
- M. Frederico PEREIRA, membre de la Commission Exécutive de la Fédération des Syndicats du secteur de la Pêche
- Mme Regina BASTOS, Présidente de la Commission des Affaires européennes de l'Assemblée de la République portugaise
- M. Joaquim BARRETO, Président de la Commission Agriculture et Mer, Assemblée de la République portugaise

À ROME

- Acteurs du port de Fiumicino
- Mme Federica BARBERA, Responsable du secteur de la pêche au sein de l'association Legambiente
- M. Fabrizio De PASCALE, Responsable des politiques internationales et européennes – UILA Pesca
- M. Luigi GIANNINI, Président de Federpesca
- M. Filippo GALLINELLA, Député et Président de la Commission Agriculture
- M. Andrea COMACCHIO, Chef de Département au sein du Ministère chargé des politiques agricoles, forestières et du tourisme
- M. Giovanni UMBERTO DE VITO, Conseiller diplomatique du Ministre italien des questions agricoles, forestières et du tourisme
- M. Giovanni d'ONOFIRO, chargé des questions de pêche au sein du Ministère chargé des politiques agricoles, forestières et du tourisme

À BOULOGNE-SUR-MER

- M. Jean-Philippe VENNIN, sous-préfet
- M. Olivier LEPRETRE, Président du Comité Régional des Pêches Maritimes et des Élevages Marins Hauts-de-France
- M. Stéphane PINTO, Vice-Président du Comité Régional des Pêches Maritimes et des Élevages Marins Hauts-de-France
- Mme Dominique THOMAS, Coopérative Maritime Etaploise
- M. Thierry MISSONNIER, Directeur du FROM NORD (Fonds Régional d'Organisation du Marché du Poisson), organisation de producteurs
- M. Xavier LEDUC, Directeur d'Exploitation de l'Armement EURONOR
- M. Dominique GODEFROY, Directeur du Centre IFREMER et Président du Parc Naturel Marin
- Mme Éliane MAHEUT, Directrice du Lycée Professionnel Maritime de Boulogne-sur-Mer/Le Portel

À SAINT-PIERRE D'OLÉRON – PORT DE LA COTINIÈRE

- M. Michel PARENT, Maire du Château-d'Oléron et conseiller départemental
- Mme Marie-Pierre QUENTIN, Conseillère départementale
- M. Pascal MASSICOT, Président de la Communauté de communes de l'Île d'Oléron et maire de Saint-Trojan-les-Bains
- M. Jean-Paul NORMAND, sous-préfet
- M. Nicolas DUBOIS, Directeur du Port de la Cotinière
- M. Jean-Louis BOUQUET, Directeur de projet Ceteaucoans
- Mme Dominique RABELLE, Conseillère départementale
- Mme Françoise ANDREZ, Directrice de la coopérative maritime d'avitaillement
- M. Lionel ANDREZ, patron-pêcheur et président du GIE des pêcheurs
- M. Éric GUILBERT, patron-pêcheur et maire adjoint de la commune de Saint-Pierre d'Oléron
- M. Éric RICHARD, patron-pêcheur et président du centre de gestion
- M. Morgan CHASSELOUP, patron-pêcheur
- M. Philippe MICHEAU, président du Comité Départemental des Pêches Maritimes et des Élevages Marins
- Mme Marianne PEREZ, Directrice du Centre de formation professionnelle et de promotion des adultes du Lycée de la mer et du littoral de Bourcefranc
- M. Pierre-Yves LARRIEU, Directeur du Lycée maritime et aquacole de La Rochelle
- Mme Leslie WIDMANN, Présidente du Conseil d'administration du Lycée maritime et aquacole de La Rochelle
- M. Jean-Pierre BERNABEN, enseignant au sein du Lycée maritime et aquacole de La Rochelle
- Élèves du Lycée maritime et aquacole de La Rochelle

À SÈTE

- M. Bernard PEREZ, Président du Comité régional des pêches maritimes et des élevages marins (CDPEM) d'Occitanie
- M. Erwan BERTON, Président du Comité Interdépartemental des Pêches Maritimes et des Élevages Marins de l'Aude et des Pyrénées-Orientales
- M. Paul GROS et M. Jérémy VARGAS, Représentants le Président du CDPEM du Gard
- Mme Marie TCHAKERIAN, Directrice de la mer du Conseil régional d'Occitanie
- M. Bernard WENDLING, Directeur de l'organisation professionnelle SATHOAN
- Mme Perrine CUVILLIERS, Directrice de l'organisation professionnelle du Sud
- Mme Aurélie DESSEIN, Directrice de la halle à marée d'Agde
- M. Jacques DIETRICH, Directeur de la station IFREMER de Sète
- M. Jean-Luc DESFORGES, Directeur interrégional de la mer Méditerranée
- M. Cédric INDJIRDJIAN, Directeur départemental adjoint des territoires et de la mer
- M. François COMMEINHES, Maire de Sète
- M. Michel TUDESQ, Proviseur du Lycée de la mer de Sète
- M. André LUBRANO, Président du CEPRALMAR
- M. Raphaël SCANNAPIECO, Premier prud'homme de Sète
- M. Vincent SCOTTO, Armateur de chalutiers à Sète
- M. Manuel LIBERTI, Pêcheur professionnel et président de la caisse intempéries
- M. Matthieu EYRARD, chef du service formation des gens de la mer de la DIRM Méditerranée

ANNEXE N° 3 : LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition 1. Introduire progressivement une programmation pluriannuelle des totaux admissibles de captures (TAC).

Proposition 2. Obliger la Commission européenne, puis le Conseil, à justifier chaque TAC supérieur à un avis scientifique.

Proposition 3. Actualiser et affiner plus régulièrement les unités de gestion utilisées par la Commission européenne, puis le Conseil, pour déterminer les TAC.

Proposition 4. Déclarer un moratoire européen sur l'obligation de débarquement qui doit permettre, sous la double autorité du Conseil international pour l'exploration de la mer et des organisations professionnelles, de déterminer dans un délai de deux ans une nouvelle feuille de route pour la mise en œuvre de l'obligation de débarquement, sans en compromettre l'objectif initial.

Proposition 5. Demander à la Commission européenne de fournir une définition précise et mesurable du terme de « surplus », utilisé dans le cadre des accords de pêche durable. Cette définition pourrait ensuite être intégrée à la prochaine politique commune des pêches.

Proposition 6. Demander à la Commission européenne de publier, tous les trois ans, des études d'impact permettant de mesurer l'effet de chaque accord de pêche durable sur les stocks concernés et de dénoncer ceux qui ne produiraient pas les résultats attendus.

Proposition 7. Faire en sorte que la France consacre au minimum 30 % de son enveloppe du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) à des actions visant à la pêche durable.

Proposition 8. Réformer le FEAMP dans sa structure et dans ses objectifs, afin d'apporter un soutien structurel et massif à la pêche durable. En outre, la traçabilité et l'évaluation de l'utilisation FEAMP doivent être profondément améliorées. Concernant la structure du FEAMP, la France gagnerait à reconsidérer sa régionalisation partielle, au regard du grave retard dans le paiement des aides.

Proposition 9. Déclarer un véritable plan d'urgence pour la pêche en Méditerranée.

Proposition 10. Accroître substantiellement les crédits du FEAMP dédiés à la recherche halieutique en Méditerranée

Proposition 11. Mettre progressivement en place des quotas en Méditerranée sur l'ensemble des espèces soumises à une pression de pêche et en priorité sur le merlu européen.

Proposition 12. Organiser une conférence annuelle, dite « réunion de Malte », sous le format de la déclaration « MedFish4Ever » de 2017, afin de mesurer les impacts de la mise en œuvre du plan européen d'urgence pour la pêche en Méditerranée.

Proposition 13. Demander à la Commission européenne de se doter d'une stratégie spécifiquement consacrée au développement de l'aquaculture européenne.

Proposition 14. Créer un écolabel européen dédié à une aquaculture durable.

Proposition 15. Lancer rapidement un programme européen de recherche sur l'influence du changement climatique sur les ressources halieutiques et la pêche.

Proposition 16. Utiliser, lors de la répartition des quotas, l'article 17 de la politique commune de la pêche, qui offre la possibilité d'attribuer les quotas en fonction de la performance écologique des pêcheries.

Proposition 17. Expérimenter au niveau européen, sur le modèle italien, un projet visant à rémunérer les pêcheurs qui ramènent à terre les déchets présents en mer.

Proposition 18. Engager une refonte globale des Conseils consultatifs, dans l'objectif d'accroître la représentation des pêcheurs professionnels et d'inciter avec les institutions européennes et les scientifiques à mieux les consulter.

Proposition 19. Intégrer systématiquement dans les formations des futurs pêcheurs des modules dédiés à la question de la durabilité des ressources.

Proposition 20. Flécher plus massivement des crédits du FEAMP vers le soutien à l'innovation durable dans la pêche.

Proposition 21. Arrêter progressivement la subvention, par les fonds publics européens, du chalut de fond.

Proposition 22. Accroître l'information des étiquetages de produits de la mer à destination des consommateurs, afin d'y intégrer l'impact environnemental des techniques de pêche et des données sur la saisonnalité des pêches.

Proposition 23. Créer un écolabel public européen certifiant le poisson issu d'une pêche durable.

Proposition 24. Apporter des garanties juridiques fortes pour s'assurer que les aides publiques européennes ne se traduiront pas par une augmentation de la capacité de pêche.

Proposition 25. Revaloriser les moyens et les compétences de l'Agence européenne des pêches pour en faire le centre européen de contrôle en matière de pêche.

Proposition 26. Harmoniser les méthodes de contrôle des pêches ainsi que les sanctions prononcées.

Proposition 27. Demander à la Commission européenne d'engager une étude visant à identifier et mesurer l'impact des différentes formes de pêche de loisir dans l'Union européenne. Un système européen de « bague » et de déclaration de pêche pourrait aussi être envisagé pour les espèces sous quota.

ANNEXE N° 4 : PRINCIPALES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

1- Institutions nationales, européennes et internationales

- IFREMER, système d'informations halieutiques, « Synthèse des flottilles de pêche. Flotte de la façade Méditerranée », 2016
- IFREMER, « Les ressources halieutiques françaises : bilan 2018 », 1^{er} février 2019
- Cour des comptes, « Bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement », Communication à la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, avril 2019
- Commission européenne, « Livre vert. Réforme de la politique commune de la pêche », 2009
- Commission européenne, communication au Parlement européen et au Conseil, « Connaissance du milieu marin 2020. Données et observations relatives au milieu marin en vue d'une croissance intelligente et durable », 2010
- Commission européenne, « Livre vert. Connaissance du milieu marin 2020. De la cartographie des fonds marins à la prévision océanique », 2012
- Commission européenne, rapport au Parlement européen et au Conseil sur les options envisageables en vue d'un système d'attribution de labels écologiques sur les produits de la pêche et de l'aquaculture, 2016
- Commission européenne, rapport au Parlement européen et au Conseil. « Mise en œuvre et évaluation du règlement (CE) n° 1224/2009 instituant un régime de l'Union de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche en conformité avec l'article 118. REFIT. Évaluation de l'incidence du règlement sur la pêche », 2017
- Commission européenne, « La politique commune de la pêche en chiffres », édition 2018
- Commission européenne, « Le marché européen du poisson », édition 2018
- Commission européenne, communiqué de presse, « La Commission retire le 'carton jaune' infligé à la Thaïlande en réponse aux actions menées par ce pays contre la pêche illicite », janvier 2019
- Commission européenne, communication au Parlement européen et au Conseil relative à la situation de la politique commune des pêches et à la consultation sur les possibilités de pêche pour 2020

- Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries, « Monitoring the performance of the Common Fisheries Policy » (STECF-Adhoc-19-01)
- Cour des comptes européenne, rapport spécial relatif aux systèmes de contrôle, d'inspection et de sanction concernant les règles de conservation des ressources halieutiques communautaires, 2007
- Cour des comptes européenne, « La Commission gère-t-elle correctement les accords de partenariat dans le domaine de la pêche durable ? », rapport spécial, 2015
- Cour des comptes européenne, « Contrôle des pêches de l'UE : des efforts supplémentaires sont nécessaires », rapport spécial, 2017
- FAO, « La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture », éditions 1996, 2014, 2016 et 2018
- FAO, « The state of the Mediterranean and Black Sea fisheries », 2018
- Banque mondiale, « The sunken billions revisited », 2017
- Études de l'OCDE sur la croissance verte, « La croissance verte dans les pêches et l'aquaculture », 2015
- OCDE, « Examen de l'OCDE des pêcheries : statistiques nationales », 2015

2- Organisations non-gouvernementales

- Association française d'halieutique, « Obligation de débarquement : évitons l'échec », 2016
- Association française d'halieutique, « Pêches durables en Europe : le compte n'y est pas », 2016
- Globescan, « Seafood consumers want less pollution and more fish in the sea », août 2018
- Pew Charitable Trust, « Analysis of Fisheries Council agreement on fishing opportunities in the north-east Atlantic for 2019 », mars 2019
- UFC-Que-Choisir, « Enquête sur la durabilité des méthodes et des zones de pêche pour le cabillaud, la sole et le bar : la grande distribution fait l'impasse sur la protection des ressources marines », décembre 2018
- WWF, « Croissance bleue en Méditerranée : le défi du bon état écologique », projet MedTrends, 2015
- WWF, « Evaluating Europe's course to sustainable fisheries by 2020 », 2018
- WWF, « Pollution plastique en Méditerranée : sortons du piège ! », 2018
- WWF, « Stop the flood of plastic. How Mediterranean countries can save their sea », juin 2019

3- Recherche scientifique

- Agnew, David J., « Estimating the worldwide extent of illegal fishing », *PLoS ONE*, 4(2), 2009
- Bell, Justin D. ; Watson, Reg A. et Ye, Yimin, « Global fishing capacity and fishing effort from 1950 to 2012 », *Fish and fisheries*, 18(3), 2017
- Borges, Lisa, « Setting of total allowable catches in the 2013 EU common fisheries policy reform : possible impacts », *Marine Policy*, 91, 2018
- Dars Cécile, Dabin Willy, Demaret Fabien., Dorémus Ghislain, Meheust Elénore, Mendez-Fernandez Paula, Peltier Hélène, Spitz Jérôme, Van Canneyt Olivier, « Les échouages de mammifères marins sur le littoral français en 2017. Rapport scientifique de l'Observatoire PELAGIS », 2018
- Diascorn, Myriam, « Étude. Pêche à pied de loisir. Sites du Conservatoire du littoral », novembre 2009
- Dichmont, CM, S. Pascoe, T. Kompas, A.E. Punt, R. Deng, « On implementing maximum economic yield in commercial fisheries », *Proc. Nat. Acad. Sci.* 107(1), 2010
- Garstang, Walter, « The impoverishment of the sea », *Journal of the Marine Biological Association of the UK*, 6, 1900, pp. 1-69
- Gascuel, Didier, « L'approche écosystémique des pêches, une condition pour l'exploitation durable des océans », *POUR*, n°202-203, 2009
- Gascuel, Didier, « Pêche et aquaculture : quels enjeux pour l'alimentation ? », in : « L'océan : quels enjeux ? », 2016
- Gascuel, Didier, *Pour une révolution dans la mer. De la surpêche à la résilience*, Actes Sud, 2019
- Gascuel, Didier, « Bilan 2019 de l'état des stocks halieutiques en Europe, en trois graphiques et un tableau. Note d'après le rapport CSTEP », avril 2019
- Graham, Michael, « Modern theory of exploiting a fishery, and application to North Sea trawling », *ICES Journal of marine science*, 10, 1935
- Grémillet, David ; Ponchon, Aurore ; Paleczny, Michelle ; Palomares, Maria-Lourdes ; Karpouzi, Vasiliki et Pauly, Daniel, « Persisting worldwide seabird-fishery competition despite seabird community decline », *Current Biology*, 2018
- Hiddik, Jan Geert, « Global analysis of depletion and recovery of seabed biota after bottom trawling disturbance », *PNAS*, 114, 2017, pp. 8301-8306
- Hilborn, Ray ; Banobi, Jeannette ; Hall, Stepehn J. ; Pucylowski, Teresa ; Walswoth, Timothy E., « The environmental cost of animal source foods », *Front Ecol Environ*, 2018

- Kelleher, Kieran, « Discards in the world's marine fisheries – an update », FAO, 2005
- Larkin, Peter A., « An epitaph for the concept of maximal sustained yield », *Transactions of the American Fisheries Society*, 106, 1977
- Larkin, S.L et Alvarez, S., *Practical Considerations in Using Bioeconomic Modeling for Rebuilding Fisheries*, TAD/FI/RD3, 2010
- Mesnil, Benoit, « The hesitant emergence of maximum sustainable yield in fisheries policies in Europe », *Marine Policy*, 36, 2012
- New Economics Foundation, « Managing EU fisheries in the public interest », 2015
- New Economics Foundation, « Une donne équitable pour la pêche en France. Comment gérer la pêche française dans l'intérêt public », 2017
- New Economics Foundation, « Fish dependence : the reliance of the EU on fish from elsewhere », 2017
- Pauly, Daniel et Zeller, Dirk, « Catch reconstructions reveal that global marine fisheries catches are higher than reported and declining », *Nature communications*, 7, article numéro 10244, 2016
- Quirijns, F.J. ; Pastoors, M.A. ; Uhlmann, S.S. ; Verkempynck, R., « Discard Atlas of North Sea fisheries », *IMARES Wageningen UR*, août 2014
- Rose, George, « Northern cod comeback », *Journal canadien des sciences halieutiques et aquatiques*, 2015
- Rose, George, « Reconciling overfishing and climate change with stock dynamics of Atlantic cod over 500 years », *Canadian journal of fisheries and aquatic sciences*, 61, 2004, p. 1553-1557
- Rousseau, Yannick ; Watson, Reg A. ; Blanchard, Julia L. ; Fulton, Elizabeth A., « Evolution of global marine fishing fleets and the response of fished resources », *Proceedings of the National Academy of Sciences*, mai 2019
- Schaefer, Milner B., « Some aspects of the dynamics of populations important to the management of the commercial marine fisheries », *Bulletin of the Inter-American Tropical Tuna Commission*, 1, 1954
- Worm, Boris, « Impacts of biodiversity loss on ocean ecosystem services », *Science*, 34, 2006, pp. 787-790

ANNEXE N° 5 : DÉFINITIONS ET GLOSSAIRE DES PRINCIPAUX TERMES DE POLITIQUE DES PÊCHES

La plupart des définitions est tirée de la documentation de l'IFREMER et de la FAO.

Accord de pêche durable : accord international signé par l'Union européenne avec des États tiers, afin de permettre aux bateaux européens de pêcher dans les zones économiques exclusives des États tiers concernés

Aire marine protégée : espace délimité en mer qui répond à des objectifs de protection de la nature à long terme

Aquaculture : élevage commercial d'espèces aquatiques

Armement : action d'équiper un navire et de le mettre en état de prendre la mer

Avançon : morceau de fil de pêche composé d'une matière résistante que l'on place en bout de ligne avant le leurre pour éviter une coupure par les dents d'un poisson carnassier

Biomasse : poids total de la population d'un stock halieutique

Capacité de la flotte : mesure définie par comme la jauge (mesure de capacité de transport) multipliée par le nombre de jours passés en mer

Casier : piège constitué d'une structure rigide recouverte de filet, et d'une ouverture, la goulotte, disposée de telle manière que l'animal puisse entrer dans le casier, mais très difficilement en ressortir

CGPM : Commission générale des pêches en Méditerranée

Chalut à perche : filet en forme de sac fixé sur une armature rigide, métallique la plupart du temps. Cette armature assure l'ouverture horizontale et verticale

Chalut de fond : filet de forme conique remorqué par un navire

Chalut pélagique : filet remorqué qui évolue en pleine eau, entre la surface et le fond, sans être en contact avec lui

CIEM : Conseil international pour l'exploration de la mer

CSTEP : Comité scientifique, technique et économique de la pêche

DPMA : Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture

Drague : engin constitué d'un « panier » en métal ou en filet fixé sur une armature rigide présentant une ouverture de forme et de largeur variables

Effort de pêche : quantité de matériel de pêche d'un type donné utilisé sur les lieux de pêche, pendant une unité de temps donnée

Émerillon : petite pièce métallique permettant de connecter deux parties d'un montage ensemble. Il possède une partie rotative et permet ainsi de diminuer le vrillage de la ligne

Espèce démersale : espèce de poisson qui vit juste au-dessus du fond

Espèce limitante (« choke species ») : espèce avec un quota bas qui peut contraindre un navire, dans le contexte de l'application de l'obligation de débarquement, à arrêter de pêcher même s'il a toujours un quota pour d'autres espèces

Espèce pélagique : espèce de poisson qui vit dans les eaux proches de la surface ou entre la surface et le fond

FEAMP : Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche

Filet maillant : engin constitué d'une nappe rectangulaire déployée verticalement dans l'eau. Des flotteurs sont fixés sur la partie supérieure. La partie inférieure est lestée pour maintenir les filets en position verticale

IFREMER : Institut français de recherche pour l'exploration de la mer

Juvenile : poisson qui n'a pas encore atteint l'âge de se reproduire

Lignes de traîne et lignes à main : engins très simples, constitués d'un ou plusieurs hameçons fixés à l'extrémité d'une ligne

Maillage : ensemble des mailles d'un filet dont la taille fait varier le degré de sélectivité. Plus la maille est grande et moins de petits poissons seront capturés

Marée : mouvement journalier d'oscillation du niveau de la mer, dû à l'attraction lunaire

Obligation de débarquement : réglementation contraignant les pêcheurs à ramener l'ensemble de leurs prises à terre

Palangre : engin constitué d'un corps de ligne, appelé ligne mère ou maîtresse, sur lequel sont fixés des hameçons par l'intermédiaire d'avançons. Un émerillon est en général placé entre l'hameçon et le corps de ligne. L'appât accroché à chaque hameçon est choisi en fonction de l'espèce recherchée

Pêche artisanale : activité de pêche qui concerne surtout les bateaux entre 12 et 16 mètres, le patron est généralement propriétaire de son bateau

Petite pêche : selon la classification française, activité de pêche qui correspond à des marées de moins de 24 heures. Elle peut également correspondre à une pêche dans la zone des 12 miles ou à des bateaux inférieurs à 12 mètres

Pêche illégale, non déclarée et non réglementée (« pêche INN ») : activités de pêche effectuées sans l'autorisation de l'État sous la juridiction duquel les eaux concernées sont placées ou qui contreviennent aux règles de gestion et de conservation des stocks halieutiques

Pêche industrielle : activité de pêche qui se pratique en haute mer sur des chalutiers industriels ou des thoniers mesurant plus de 33 mètres et dont la jauge brute est égale à 1 000 tonneaux et plus. En général, le patron est salarié d'un armement

Pêche semi-industrielle : activité de pêche qui concerne les bateaux mesurant entre 16 et 33 mètres. Le patron est soit propriétaire, soit salarié d'un armement

Plans pluriannuels de gestion : plans fixant les objectifs relatifs à la gestion des stocks de poissons, définissant parfois une feuille de route détaillée afin d'atteindre ces objectifs et pouvant également limiter l'effort de pêche et appliquer des règles de contrôle spécifiques

Pression de pêche : combinaison de l'effort de pêche et des modalités d'exploitation. Équivalent à la mortalité par pêche

Quota : répartition des TAC entre États selon une clé de répartition (établie pour chaque espèce-zone sur la base des droits historiques de chaque État membre) qui respecte le principe de « stabilité relative »

Rejet : éléments d'un stock de poisson rejetés après capture

Relation trophique : relation alimentaire entre les êtres vivants d'un écosystème

Rendement économique maximal : quantité de poissons prélevés qui permet de maximiser la rentabilité économique d'une pêcherie

Rendement maximal durable : quantité maximale de poissons qui peut être prélevée, de manière continue et moyenne, dans un stock sans affecter sensiblement le processus de reproduction

Sélectivité : capacité d'un engin ou d'un outil de pêche à ne capturer que les espèces recherchées et matures

Senne : filet rectangulaire utilisé en surface pour encercler des bancs de poissons

Senne danoise ou écossaise : filet formé de deux ailes, d'un corps et d'une poche, dont la conception générale rappelle celle du chalut

Stabilité relative : clé de répartition prenant en compte la production par espèce de chaque pays membre de l'Union européenne en 1983. Cette clé de répartition est toujours utilisée pour le partage des TAC en quotas nationaux

Stock halieutique : ressource biologique composant la communauté ou la population dans laquelle les prises sont prélevées dans le cadre d'une pêcherie. Expression qui implique généralement que la population concernée est plus ou moins isolée des autres stocks de la même espèce et donc autosuffisante

Surpêche : situation dans laquelle la mortalité par pêche est supérieure à la mortalité de référence au rendement maximal durable

Surplus : terme utilisé dans le cadre des accords de pêche durable pour décrire les quantités de poisson que les bateaux européens sont autorisés à pêcher dans les eaux des États tiers

Totaux admissibles de capture (TAC) : quantités maximales de poissons d'une espèce pouvant être prélevées sur une zone et une période délimitées

Trémail : filet constitué de trois nappes, les deux nappes extérieures sont à larges mailles et la nappe centrale à mailles plus fines