



N° 1337

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 janvier 2004

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

sur la fixation des quotas de pêche
par l'Union européenne pour l'année 2004,

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. GUY LENGAGNE ET DIDIER QUENTIN,

Députés.

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

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Pierre Lequiller, *président* ; MM. Jean-Pierre Abelin, René André, Mme Elisabeth Guigou, M. Christian Philip, *vice-présidents* ; MM. François Guillaume, Jean-Claude Lefort, *secrétaires* ; MM. Alfred Almont, François Calvet, Mme Anne-Marie Comparini, MM. Bernard Deflesselles, Michel Delebarre, Bernard Derosier, Nicolas Dupont-Aignan, Jacques Floch, Pierre Forgues, Mme Arlette Franco, MM. Daniel Garrigue, Michel Herbillon, Marc Laffineur, Jérôme Lambert, Edouard Landrain, Robert Lecou, Pierre Lellouche, Guy Lengagne, Louis-Joseph Manscour, Thierry Mariani, Philippe Martin, Jacques Myard, Christian Paul, Didier Quentin, André Schneider, Jean-Marie Sermier, Mme Irène Tharin, MM. René-Paul Victoria, Gérard Voisin.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	5
I. COMMENT LES TAC ET LES QUOTAS SONT-ILS FIXES ?	7
II. LES PROPOSITIONS INITIALES DE LA COMMISSION POUR 2004 ONT ETE, À JUSTE TITRE, CONSIDEREES COMME INACCEPTABLES PAR LA FRANCE ET LES ORGANISATIONS DE PECHEURS	8
III. GRACE AUX EFFORTS DE NOMBREUX ETATS, DONT LA FRANCE, ET A LA MOBILISATION DES PECHEURS, LES DECISIONS DU CONSEIL DES MINISTRES EUROPEENS DE LA PECHE PERMETTRONT FINALEMENT DE DONNER AUX PECHEURS LES MOYENS DE TRAVAILLER EN 2004	13
CONCLUSION.....	17
TRAVAUX DE LA DELEGATION	19

ANNEXES.....	21
Annexe 1 : Les zones de pêche de l'Union européenne	23
Annexe 2 : Liste des principales espèces dont la pêche est réglementée par l'Union européenne	25

Mesdames, Messieurs,

Les mouvements des bancs de poissons ne respectent pas les frontières et les pêcheurs ne sont pas cantonnés le long de leurs côtes nationales. Il est donc nécessaire d'avoir une politique commune en matière de pêche. Personne ne le conteste.

Depuis sa mise en œuvre en 1970, l'objectif de la politique commune de la pêche (PCP) est de permettre de prélever sur chaque stock une quantité de poissons ne risquant pas de compromettre l'équilibre ou le renouvellement du stock. Il est en effet évident que sans poissons, il n'y aura plus de pêcheurs. Les mesures qui fixent le niveau des captures et permettent de contrôler les prélèvements figuraient parmi les premières adoptées dans le cadre de la PCP.

La fixation des totaux admissibles de captures (TAC) consiste à déterminer les quantités maximales de poissons qui peuvent être prélevées sur une espèce particulière évoluant dans une zone précise pendant une période donnée.

Les quotas correspondent à la répartition des TAC entre les différents pays membres dont les flottilles de pêche sont présentes sur une zone et exploitent une espèce.

I. COMMENT LES TAC ET LES QUOTAS SONT-ILS FIXES ?

Les TAC sont décidés chaque année par le Conseil « Pêche » en décembre. Cette décision constitue la dernière phase d'un processus associant les scientifiques et, dans de nombreux cas, les pêcheurs des Etats membres.

Le Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM) utilise les données biologiques collectées par les instituts nationaux de recherche, à partir de campagnes de recherche et des statistiques de débarquements, qui ne sont d'ailleurs pas toujours extrêmement fiables, pour évaluer l'état des principaux stocks commerciaux. Les résultats de cette évaluation des stocks sont alors examinés par le Comité consultatif de la gestion de la pêche (CCGP) du CIEM, comité qui est constitué de représentants de chacun des pays. Ses conclusions constituent les recommandations du CIEM.

La Commission européenne consulte, à cet égard, son propre Comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP), qui est également constitué d'experts nationaux. Des négociations ont lieu avec les pays tiers et les organisations de pêche régionales ayant un intérêt ou une responsabilité pour les mêmes lieux ou stocks de pêche. Dans le cas de stocks conjoints, comme pour le cabillaud de la mer du Nord, la Commission négocie avec la Norvège. La France ne peut ainsi pas directement négocier un accord avec la Norvège, ni avec aucun pays tiers.

La Commission analyse alors les différentes possibilités et élabore des propositions concernant les TAC de l'année suivante, ainsi que les conditions dans lesquelles ces captures doivent se faire. Ces propositions sont envoyées au Conseil des ministres, qui statue, en dernière instance, en ce qui concerne les TAC, les quotas par Etat membre et d'éventuelles mesures connexes. Les propositions de la Commission ne peuvent être modifiées qu'à l'unanimité, ou avec l'accord de la Commission.

II. LES PROPOSITIONS INITIALES DE LA COMMISSION POUR 2004 ONT ETE, A JUSTE TITRE, CONSIDEREES COMME INACCEP-TABLES PAR LA FRANCE ET LES ORGANISATIONS DE PECHEURS

Les mesures préconisées par la Commission le 4 décembre 2003 sont apparues à de nombreux Etats membres comme brutales, et les professionnels ont regretté de ne pas avoir été suffisamment associés à l'évaluation des stocks.

a) Pourtant, elles étaient déjà en retrait par rapport **aux recommandations scientifiques du CIEM**. Le CIEM proposait, en effet, purement et simplement, la fermeture des stocks les plus dégradés, c'est-à-dire tous les stocks de cabillaud en dehors de la mer Baltique, ainsi que le merlan de la mer d'Irlande, la sole de la Manche occidentale, le merlu et la langoustine au large de la péninsule ibérique.

Les stocks pour lesquels les scientifiques recommandaient non pas la fermeture, mais une réduction au niveau le plus bas possible étaient la plie et le merlu de la mer du Nord, le cabillaud et la plie de la mer Celtique, la sole du golfe de Gascogne et la lotte au large de la péninsule ibérique.

Enfin, une réduction sensible de la pêche était souhaitée par les scientifiques pour l'anchois et la langoustine dans le golfe de Gascogne et la lotte à l'ouest de l'Ecosse.

b) **La Commission, dans les propositions adoptées le 4 décembre, n'a pas entièrement suivi ces avis scientifiques**. Pour éviter la fermeture de certaines pêcheries, elle a suggéré, en particulier, **d'étendre aux espèces menacées les mesures de limitation de l'effort de pêche qui existent actuellement pour certains stocks de cabillaud**.

Le système de limitation de l'effort de pêche proposé fixe un nombre maximal de jours de pêche par zone et par engin de pêche : 30, 42, 50 ou 66 jours par trimestre civil (en fonction de l'engin de pêche) pour le cabillaud et la sole en Manche, autant pour la plie et

le cabillaud dans la mer du Nord et 39 jours pour la langoustine, la lotte et le merlu dans l'Atlantique. De plus, les propriétaires seraient tenus d'indiquer, avant le premier jour de chaque période trimestrielle, les types d'engins qu'ils entendent utiliser, avec interdiction d'en changer au cours de la période. Un nombre supplémentaire de jours hors du port pourrait être alloué par la Commission à la lumière des résultats des programmes d'aide au déchirage des navires.

De plus, dans ses propositions sur les totaux admissibles de captures (TAC) et les quotas pour 2004, la Commission demandait de réduire de manière importante les droits de pêche pour les espèces menacées :

– *cabillaud* : réduction du TAC de 41 % dans le Kattegat ;
– 53 % à l'ouest de l'Ecosse et dans le nord des Açores ; – 47 % à l'ouest de l'Irlande, en Manche et mer Celtique, le golfe de Gascogne et à l'ouest du Portugal ;

– *sole* : – 26 % pour le sud Bretagne et le sud Gascogne ;
– 20 % dans certaines zones du golfe de Gascogne et à l'ouest du Portugal ; – 15 % en mer de Norvège et mer du Nord ; – 16 % en Manche orientale ; – 50 % en Manche occidentale ;

– *merlu* : – 6 % pour plusieurs stocks allant du Skagerrak et Kattegat jusqu'au Golfe de Gascogne, en passant par la mer du Nord, la Manche, la mer Celtique ; – 49 % au nord de l'Espagne ;

– *langoustine* : – 70 % à l'ouest du Portugal et aux Açores ;

– *plie* : – 28 % dans le Skagerrak ; – 47 % dans le Kattegat ;
– 41 % en mer de Norvège et en mer du Nord ; reconduction en Manche ;

– *baudroie* (ou *lotte*) : réduction de 71 % au nord de l'Espagne ;

– *églefin* : – 5 % en mer de Norvège et mer du Nord ;

– *merlan* : *statu quo* en mer du Nord et mer d'Irlande ; – 55 % en Manche et en mer Celtique, – 60 % dans le golfe de Gascogne ;
– 25 % à l'ouest du Portugal et aux Açores ;

– *cardines* : réduction de 30 % en mer de Norvège et en mer du Nord ; réduction de 55 % au nord de l’Espagne et près du Portugal et des Açores ;

– *chinchard* : – 13 % en mer de Norvège et mer du Nord ; – 11 % au nord et nord-ouest de l’Espagne et au large des côtes portugaises ; – 20 % en mer d’Irlande, en Manche et mer Celtique et dans la plupart des zones du golfe de Gascogne ;

– *limande et flet* : – 40 % en mer de Norvège et mer du Nord ;

– *lieu jaune* : *statu quo* en Manche et mer Celtique ;

– *lieu noir* : – 20 % en Manche et mer Celtique, golfe de Gascogne et au Portugal ;

– *thons rouge et obèse* : – 4 % pour le premier et – 2,4 % pour le second.

c) Les réactions des pêcheurs aux propositions de la Commission ont été très vives. Les pêcheurs ont bloqué, le mercredi 10 décembre, les ports de Boulogne-sur-Mer, Cherbourg, Concarneau, Marseille, Nice, Calais et Dunkerque, pour protester contre le plan de la Commission. Cette journée européenne d’action des pêcheurs a été coordonnée en France par le Comité national des pêches maritimes, et son nouveau Président, qui a estimé le plan « *injustifié, inadapté, inefficace et dangereux* », soulignant qu’il entraînerait la perte de 50 000 emplois chez les pêcheurs européens.

Dès le 8 décembre, **le Gouvernement, par la voix d’Hervé Gaymard, ministre de l’agriculture et de la pêche, a clairement exprimé son opposition aux propositions de la Commission.** L’objectif du gouvernement français, en étroite liaison avec la présidence italienne et les pays qui ont la même position que la France sur ce dossier, consistait :

– à limiter au maximum les variations à la baisse du total des captures ;

– à refuser les diminutions drastiques des possibilités de capture sans diagnostic scientifique solide ;

– à refuser le volet « effort de pêche » des plans de restauration, ainsi que le régime exceptionnel pour le cabillaud.

Paris voulait limiter les variations de plafonds de captures à plus ou moins 15 % d'une année à l'autre et s'opposait à l'idée d'une limitation des jours de pêche.

L'Espagne, qui dispose, avec Vigo, du plus grand port de pêche d'Europe, a également réagi très fortement. La péninsule ibérique, qui a été obligée de réduire sa flotte de 40 % depuis son entrée dans l'Union européenne et qui a subi les conséquences du non-renouvellement de l'accord de pêche UE-Maroc, était particulièrement hostile à la réduction brutale de la pêche de langoustines, de cabillauds et d'anchois, ainsi qu'à la limitation de l'accès de ses bateaux dans les eaux irlandaises. Il convient de rappeler que la flotte de pêche espagnole était, au moment de l'entrée de l'Espagne dans l'Union européenne, plus importante que la totalité des flottes de pêche des autres Etats membres.

Mais l'opposition au plan de la Commission a également largement dépassé, pour la première fois, le groupe des pays dits « Amis de la pêche » (France, Espagne, Portugal, Irlande). Elle a aussi rassemblé certains pays d'Europe du Nord habituellement plus sensibles aux préoccupations écologiques, comme le Danemark, les Pays-Bas, la Belgique, le Royaume-Uni ou la Finlande. Tous ces pays préféraient proroger les TAC et quotas adoptés en décembre 2002.

Dans le cas de la France, cette prorogation aurait présenté l'avantage d'épargner la pêche en Manche orientale, zone prisée des pêcheurs de Boulogne-sur-Mer, premier port de pêche français. Cette zone est vitale pour les bateaux brouillonnais, qui y trouvent des espèces pêchées en même temps que le cabillaud, mais non soumises à quotas, comme la sole, les encornets et les rougets barbets.

Dans la négociation préparatoire au Conseil « Pêche » des 17-19 décembre, le commissaire Fischler a proposé aux ministres le marché suivant : soit ils acceptaient les plans de reconstitution sur le cabillaud et le merlu et lui-même s'engageait à revoir à la hausse ses propositions de TAC pour ces espèces pour 2004, soit les ministres refusaient et lui-même demeurait inflexible.

Une majorité d'Etats, dont la France, se sont dits favorables au principe d'une gestion pluriannuelle pour certaines espèces, tout en rejetant le rythme trop brutal proposé par la Commission. Il importe avant tout de donner aux professionnels une certaine visibilité à moyen terme.

III. GRACE AUX EFFORTS DE NOMBREUX ETATS, DONT LA FRANCE, ET A LA MOBILISATION DES PECHEURS, LES DECISIONS DU CONSEIL DES MINISTRES EUROPEENS DE LA PECHE PERMETTRONT FINALEMENT DE DONNER AUX PECHEURS LES MOYENS DE TRAVAILLER EN 2004

Après deux jours de négociations intenses, dont une nuit blanche, les ministres de la pêche sont parvenus à un accord à l'unanimité, le vendredi 19 décembre en fin de matinée, sur la mise en place, en 2004, de plans de préservation des stocks de cabillauds (dans les zones Kattegat et Skagerrak, mer du Nord, Manche est, ouest Ecosse et mer d'Irlande) et de merlus du nord (mer du Nord, Skagerrak–Kattegat, ouest Ecosse, Manche, mer d'Irlande, mer Celtique, ouest de l'Irlande et Golfe de Gascogne). Seule la Belgique s'est abstenue au sujet de ces plans. Le Conseil est parvenu aussi à un accord à la majorité qualifiée sur les TAC et quotas pour 2004. L'Allemagne et la Suède ont voté contre et la Grèce s'est abstenue, au motif que le compromis faisait la part trop belle aux intérêts des Etats membres disposant d'une puissante flotte de pêche et n'assurait pas une protection suffisante des stocks.

Le compromis sur les plans de reconstitution est axé sur l'abolition des mesures supplémentaires de limitation de l'effort de pêche du cabillaud et du merlu, et notamment de la mesure kilowatt/jour. Ensuite, il prévoit un seuil de 50 kg par espèce en dessous duquel les pêcheurs ne seront pas tenus de déclarer une capture. Une marge de tolérance de 8 % est introduite dans la différence entre la capture consignée dans le livre de bord et la capture débarquée. En ce qui concerne le cabillaud, de nouvelles mesures différenciées limitant l'effort de pêche impliquent pour la Commission de préciser un nombre maximum de jours en mer pour chaque zone de pêche et chaque type d'équipement.

La Commission a fait une série de concessions. C'est ainsi que la France a obtenu que les bateaux de moins de quinze mètres puissent pêcher cinq jours de plus par mois (soit 19 jours au lieu de 14) dans la région de la Manche orientale. Sur la voie du compromis, la Commission a aussi fait des concessions à l'Espagne, au Portugal, à l'Irlande et au Royaume-Uni.

Autre point d'importance pour la France et l'Espagne, le retrait des zones de pêche de la Manche occidentale et de la péninsule ibérique qui ne sont plus concernées par les mesures de limitation de l'effort de pêche.

Les pêcheurs écossais de cabillauds pourront capturer le lieu noir quel que soit le montant de leurs captures de cabillauds.

Les Irlandais ont obtenu une clause leur octroyant deux journées de pêche supplémentaires par mois en mer d'Irlande, en reconnaissance de la fermeture de la zone en vue de la protection des stocks en période de frai.

Le Conseil a reporté expressément tout effort de reconstitution pour les autres espèces menacées identifiées par le CIEM.

S'agissant des TAC et des quotas, le Conseil « Pêche » a enfin adopté une proposition révisée de la Commission, qui instaure des majorations bienvenues par rapport aux propositions initiales de la Commission :

– le TAC du cabillaud a augmenté de 1.300 tonnes dans la zone qui s'étend de la Manche occidentale à l'ouest de l'Irlande ;

– l'ouest de l'Ecosse, l'Irlande bénéficient d'une augmentation du quota de cabillaud. Le Royaume-Uni bénéficie d'une augmentation de quota au détriment de la France dans les îles Féroé ;

– les TAC d'anchois ont triplé pour se fixer à 33.000 tonnes, que se partagent la France et l'Espagne (au lieu de 11.000 tonnes proposés initialement par la Commission) ;

– augmentation modérée des TAC de cardine et de baudroie ;

– l'églefin bénéficie d'une majoration de 30.000 tonnes dans les eaux au large de la Norvège ;

– le merlu du nord bénéficie d'une hausse des TAC de 11.000 tonnes (hausse valable pour toutes les pêches spécifiques) ;

– le TAC du homard de Norvège a triplé en augmentant de 420 tonnes (cette évolution profite à l'Espagne et au Portugal) ;

– le TAC de plie a augmenté de 15.000 tonnes dans les eaux de la Norvège ;

– les TAC de sole ont été globalement reconduits en Manche est (+ 9 %) et dans le golfe de Gascogne (– 5 %). Le TAC de sole a augmenté de 4.000 tonnes en mer du Nord et en Norvège ;

– les TAC de maquereau ont progressé de plus de 50.000 tonnes (hausse valable pour toutes les pêches spécifiques) ;

– les TAC de cabillaud et de merlan en mer Celtique n'ont été réduits que de 15 %, comme le demandait la France (au lieu de 47 à 55 % comme le souhaitait la Commission).

En définitive, au terme de négociations difficiles, il a été possible de parvenir à un compromis plus acceptable. D'une part, la décision tient compte des aspects sociaux, en donnant aux pêcheurs la possibilité de continuer à pêcher dans certaines limites, alors que le CIEM recommandait l'arrêt brutal de certaines pêcheries, et d'autre part, le compromis n'est pas négligeable sur le plan biologique, puisque des plans de reconstitution à long terme vont s'appliquer aux stocks les plus menacés.

Ainsi, même si l'année 2004 restera difficile pour de nombreux pêcheurs, la France estime qu'elle est parvenue à introduire un équilibre entre la conservation des espèces et l'activité économique du littoral. C'est donc l'option d'une gestion durable de la ressource, mais avec des mesures progressives et non pas brutales qui a fini par prévaloir.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie, le 8 janvier 2004, sous la présidence de M. Pierre Lequiller, Président, pour examiner le présent rapport d'information.

Après l'intervention des rapporteurs, **M. Pierre Forgues** a indiqué que des modifications aussi importantes que celles proposées en matière de quotas de pêche au cours des négociations communautaires conduisaient à s'interroger sur la fiabilité des données scientifiques sur lesquelles reposaient les propositions initiales, ainsi que sur la crédibilité des travaux du Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM). Il a également souhaité connaître les perspectives de développement de l'aquaculture.

M. Jacques Floch a demandé quelles avaient été les réactions du CIEM à la suite de ces modifications.

En réponse à ces interventions, **M. Didier Quentin** a indiqué qu'il fallait effectivement revoir les modes d'établissement des données scientifiques. **M. Guy Lengagne** a ajouté, concernant la question de l'aquaculture, que, depuis la crise de la vache folle, on ne pouvait plus nourrir les poissons élevés avec des farines animales terrestres, mais seulement avec des farines de poisson. Or, la production de farines de poisson exige quatre à sept fois plus de matière première que la viande. Ainsi, par exemple, les Danois pêchent-ils maintenant, au nord du Jutland, des espèces qui ne sont pas destinées à la consommation humaine. Cette évolution soulève la question plus large de l'évolution et de la gestion de toute la ressource halieutique en général. S'agissant des propositions du CIEM, il a estimé que celui-ci avait tendance à formuler des exigences plus strictes, sachant que celles-ci seraient probablement atténuées au cours des discussions communautaires.

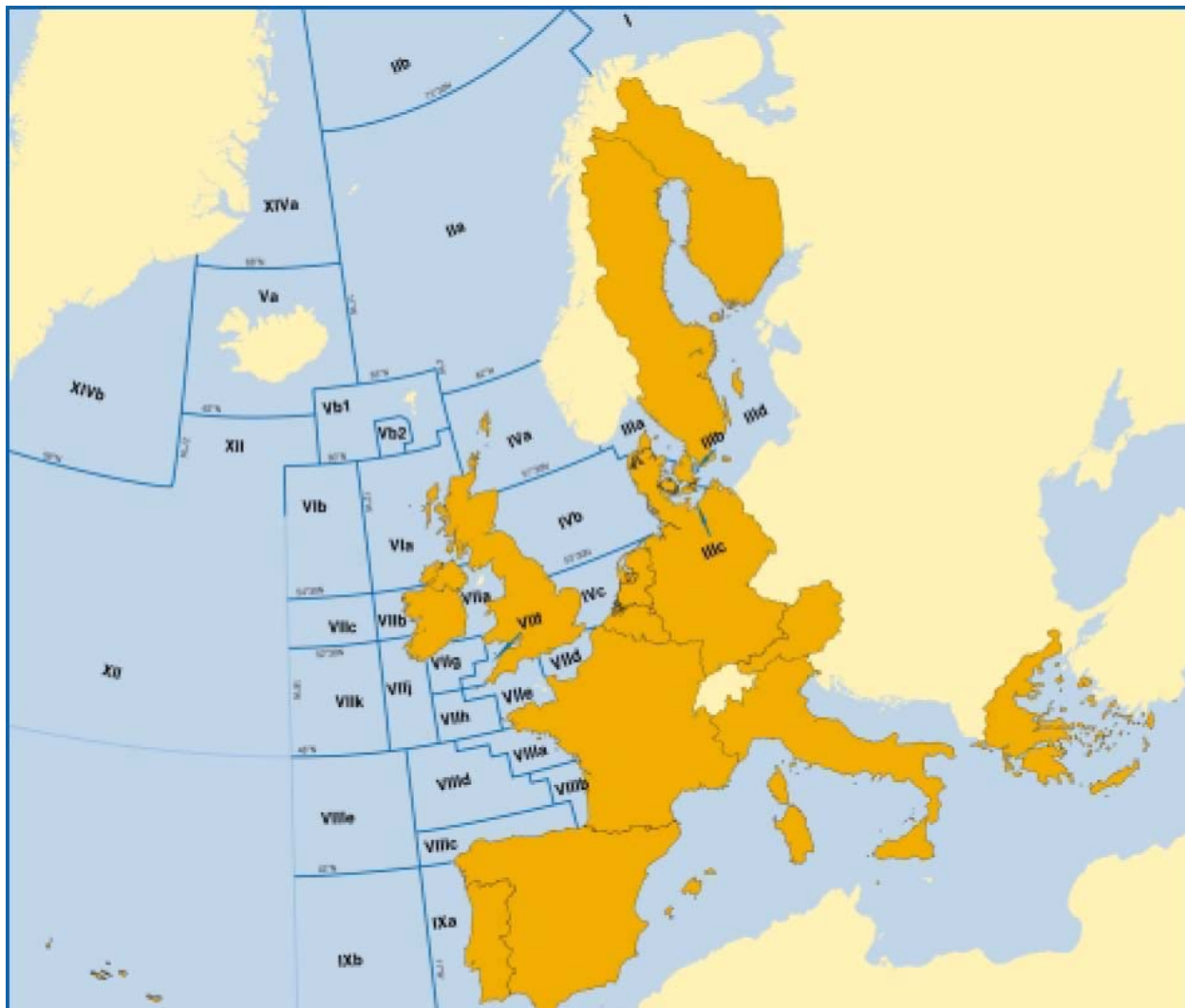
Le **Président Pierre Lequiller** a estimé que le débat communautaire sur la pêche illustre la difficulté, pour l'opinion publique, de percevoir le partage des responsabilités entre la Commission et le Conseil des ministres dans l'action de l'Union

européenne. Si parfois la position de la Commission peut justifier des critiques, comme ce fut le cas concernant ses propositions initiales, en matière de quotas de pêche, elle est aussi accusée à tort sur des questions telles que le naufrage du *Prestige* ou la sécurité aérienne, alors qu'elle a proposé des mesures positives qui n'ont pas été entérinées par le Conseil des ministres.

A l'issue de ce débat, la Délégation a autorisé la publication du rapport d'information.

ANNEXES

Annexe 1 : Les zones de pêche de l'Union européenne



I Mer de Barents
IIa Mer de Norvège
IIb Spitzberg et Ile des Ours
IIIa Skagerrak et Kattegat
IIIb Sund
IIIc Belts
IIId Mer Baltique
IVa Mer du Nord septentrionale
IVb Mer du Nord centrale
IVc Mer du Nord méridionale
Va Islande
Vb Féroés
VIa Ouest Ecosse

VIa Ouest Ecosse (stock de Clyde)
VIb Rockall
VIIa Mer d'Irlande
VIIb Ouest Irlande
VIIc Porcupine Bank
VIId Manche orientale
VIIe Manche occidentale
VIIf Canal de Bristol
VIIg Sud-Est Irlande
VIH Petite sole
VIIj Grande Sole
VIIk Ouest Grande Sole
VIIIa Sud Bretagne

VIIIb Sud Gascogne
VIIC Nord et Nord-Ouest Espagne
VIId Centre Gascogne
VIIIE Ouest Gascogne
IXa Côte portugaise
IXb Ouest Portugal
X Açores
XII Nord Açores
XIVa Est Groënland
XIVb Sud-Est du Groënland

Annexe 2 :
Liste des principales espèces dont la pêche est réglementée
par l'Union européenne

Espèces benthiques et démersales

Cabillaud
Eglefin
Lieu jaune
Crevette nordique
Flétan noir
Limande (y compris le flet commun)
Sébastes
Merlan
Merlu
Mante et raie
Sole
Baudroies
Turbot (y compris la barbue)
Cardines
Plie
Limande sole (y compris la plie grise)
Lançon
Saumon atlantique
Langoustine
Tacaud norvégien

Espèces pélagiques

Anchois
Maquereau
Chinchards
Hareng
Espadon
Thon rouge
Merlan bleu
Sprat
Capelan

Espèces d'eaux profondes

Grenadier de roche
Lingue
Lingue bleue
Brosme