Parlement européen
2019-2024

Commission de la pêche

2021/2169(INI)

8.11.2022

PROJET DE RAPPORT

sur l'état des lieux de la mise en œuvre de la politique commune de la pêche et les perspectives d'avenir
(2021/2169(INI))

Commission de la pêche

Rapporteur: Gabriel Mato

PR_INI

SOMMAIRE

Page

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN 3

EXPOSÉ DES MOTIFS 9

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur l'état des lieux de la mise en œuvre de la politique commune de la pêche et les perspectives d'avenir
(2021/2169(INI))

Le Parlement européen,

– vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE), et notamment ses articles 3, 4, 5, 11, 38, 39, 43 et 349,

– vu le règlement (UE) nº 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche (PCP)[1],

– vu l'article 54 de son règlement intérieur,

– vu le rapport de la commission de la pêche (A9-0000/2022),

A. considérant que, étant donné que le Parlement européen a déjà exprimé son point de vue sur plusieurs caractéristiques spécifiques de la PCP, il convient de se concentrer principalement ici sur la conservation des ressources biologiques de la mer et la gestion de la pêche dans le cadre de la PCP;

Objectifs généraux de la PCP

1. rappelle que la PCP doit garantir que les activités de pêche et d'aquaculture soient durables à long terme sur le plan environnemental et gérées en cohérence avec les objectifs visant à obtenir des retombées positives économiques, sociales et en matière d'emploi et à contribuer à la sécurité de l'approvisionnement alimentaire;

2. déplore que, depuis 2014, la mise en œuvre de la PCP se concentre principalement sur l'aspect environnemental de cette politique, avant toutes considérations socioéconomiques et de sécurité alimentaire et au détriment de celles-ci; estime que les effets négatifs qui en résultent sur le secteur de la pêche ont été exacerbés depuis le Brexit et la pandémie de COVID-19, et que ces effets négatifs continuent d'augmenter et sont devenus insoutenables en raison des récentes évolutions géopolitiques internationales;

3. souligne que les produits de la mer ont une empreinte carbone généralement inférieure à celle des denrées alimentaires terrestres, ce qui indique la valeur stratégique des produits de la mer dans le cadre du pacte vert pour l'Europe;

4. estime que la réforme de la PCP devrait viser à rééquilibrer ses objectifs; soutient dès lors le renforcement des dimensions socioéconomiques et de la sécurité alimentaire de

[1] JO L 354 du 28.12.2013, p. 22.

la PCP et la mise en place de conditions de concurrence équitables dans sa dimension internationale;

5. invite la Commission, à cette fin, à procéder systématiquement à des analyses d'impact ex ante et ex post complètes, y compris des analyses socioéconomiques, avant toute proposition de stratégie ou de législation ou toute décision d'action;

6. invite la Commission et le Conseil à accorder davantage de valeur, dans l'élaboration des politiques, à l'importance de la pêche dans la contribution à l'approvisionnement alimentaire;

7. souligne le rôle stratégique des pêcheurs dans la chaîne de valeur alimentaire et dans la sécurité alimentaire;

Rendement maximal durable (RMD)

8. estime que l'introduction du RMD en tant que point de référence pour la gestion de la pêche a contribué à améliorer l'état global des stocks halieutiques; estime toutefois que l'objectif de RMD devrait être mis en œuvre à la lumière de la réalité pratique et compte tenu des dimensions socioéconomiques, de proportionnalité et de sécurité alimentaire inscrites dans le traité et dans le code de conduite de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO);

9. rappelle à cet égard que l'objectif de RMD «pour tous les stocks d'ici à 2020» avait déjà évolué dans les règlements relatifs aux plans pluriannuels régionaux adoptés après 2013;

10. estime par conséquent que l'objectif de RMD du règlement (UE) nº 1380/2013 (règlement de base de la PCP) devrait être adapté en conséquence;

Obligation de débarquement et réduction des captures indésirées

11. réaffirme les points de vue exprimés dans sa résolution du 18 mai 2021 sur l'obligation de débarquement[2]; rappelle que l'obligation de débarquement, introduite en tant que changement fondamental dans la gestion de la pêche, n'est pas correctement mise en œuvre; souligne une nouvelle fois que l'obligation de débarquement n'est pas un objectif en soi, mais un outil visant à réduire autant que possible les captures indésirées et qu'il convient de procéder à une évaluation de l'incidence socioéconomique de cette obligation;

12. estime en outre que:

– l'obligation de débarquement actuelle devrait être appliquée de manière souple, en tenant compte des caractéristiques spécifiques de chaque pêcherie;

– le champ d'application de l'obligation de débarquement devrait être réexaminé afin de limiter les problèmes des stocks à quotas limitants et les dérogations complexes;

[2] JO C 15 du 12.1.2022, p. 9.

– l’obligation de débarquement devrait être rendue plus attrayante, notamment au moyen d’incitations, afin d’améliorer l’adhésion des opérateurs à cette obligation et, partant, son respect;

13. insiste sur le fait que l’objectif consistant à réduire autant que possible les captures indésirées devrait avant tout être atteint au moyen de mesures techniques et devrait être soutenu par une meilleure documentation des captures; invite la Commission à proposer aux colégislateurs d’autres solutions que l’obligation de débarquement;

Mesures de conservation

Possibilités de pêche

14. rappelle que les totaux admissibles des captures (TAC) et les quotas sont le moyen le plus direct de gérer la mortalité par pêche, mais que les TAC applicables à un seul stock peuvent poser problème dans les pêcheries mixtes (en raison de l’effet de quotas limitants);

15. invite la Commission et le Conseil à fixer des TAC uniquement pour les principaux stocks cibles;

16. souligne que la stabilité relative, établie il y a quarante ans, est largement acceptée comme un instrument essentiel pour assurer la prévisibilité à long terme et la continuité du partage des stocks halieutiques entre les pays; souligne toutefois que l’écart entre les allocations nationales de quotas et les intérêts réels des flottes de pêche des États membres s’est considérablement creusé au fil du temps et a été encore aggravé par le Brexit; souligne également que le changement climatique a une incidence considérable sur la répartition des stocks halieutiques;

17. estime dès lors qu’il est nécessaire d’ajuster la stabilité relative actuelle tout en préservant les idées fondamentales de ce principe; à cette fin, invite la Commission à fournir une évaluation complète de la stabilité relative actuelle et des scénarios possibles d’adaptation;

Gestion des flottes

18. invite la Commission à proposer d’adapter la politique structurelle afin de faciliter la décarbonation du secteur de la pêche et d’améliorer la sécurité et les conditions de travail, notamment en utilisant pleinement le tonnage brut disponible dans les limites des plafonds nationaux de capacité et en excluant le «tonnage social ou de sécurité» du calcul de la capacité de pêche;

Plans pluriannuels régionaux

19. reconnaît le rôle essentiel des plans pluriannuels en tant que principaux cadres pour la gestion régionale de la pêche;

20. demande à la Commission de proposer une plus grande flexibilité dans ces plans afin qu'ils tiennent compte des considérations socioéconomiques et de l'évolution des situations;

21. souligne la nécessité d'améliorer la mise en œuvre de l'approche écosystémique au niveau régional et la nécessité de mesures cohérentes de gestion de la pêche concernant les stocks chevauchant les régions couvertes par plusieurs plans pluriannuels;

Gouvernance

Organisation au sein de la Commission

22. recommande vivement, compte tenu de l'importance stratégique de la pêche en tant que source d'aliments sains et de qualité, que cette politique bénéficie de la reconnaissance qu'elle mérite au sein de la Commission et que les services compétents de la Commission disposent d'un nombre suffisant d'experts dans le domaine de la pêche;

Régionalisation et association des parties prenantes

23. encourage les États membres à recourir largement à l'instrument de coopération régionale conformément à l'article 18 du règlement de base de la PCP;

24. souligne le rôle fondamental des conseils consultatifs dans la consultation des parties prenantes;

25. soutient la composition actuelle des conseils consultatifs, avec une représentation majoritaire des opérateurs socioéconomiques par rapport aux autres groupes d'intérêt;

26. souligne l'importance d'associer les conseils consultatifs aux travaux du Parlement européen;

27. déplore le manque de suivi et de transparence quant à la manière dont les recommandations des conseils consultatifs sont prises en compte dans la prise de décision; invite la Commission et les États membres à participer systématiquement et activement aux réunions des conseils consultatifs et à mieux communiquer sur la valeur de leurs recommandations;

28. estime que la cogestion avec les conseils consultatifs doit être développée afin de favoriser une approche ascendante;

Décisions fondées sur la science et les analyses d'impact

29. invite la Commission à fonder toutes ses initiatives politiques et législatives (y compris les actes d'exécution fixant des restrictions sur la pêche) sur des avis scientifiques, techniques et économiques (y compris l'expérience des pêcheurs) et sur des analyses d'impact préalables;

30. estime que les conseils consultatifs devraient avoir la possibilité de contribuer aux demandes d'avis de la Commission émanant du Conseil international pour l'exploration

de la mer (CIEM) et du comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP) afin de favoriser une collaboration plus étroite entre les scientifiques et les parties prenantes;

31. invite la Commission à informer systématiquement le Parlement européen de ces demandes;

L'intégration de la pêche dans un contexte politique plus large

32. souligne la nécessité de veiller à ce que la pêche et l'aquaculture bénéficient d'une place équitable par rapport à d'autres secteurs dans la conception des politiques et dans l'aménagement du territoire;

33. rappelle que les exigences en matière de protection de l'environnement doivent être intégrées dans la PCP afin de promouvoir le développement durable, conformément au traité FUE;

34. souligne que la politique de la pêche et la politique environnementale doivent être harmonisées entre elles, mais que les objectifs environnementaux ne sauraient prévaloir sur les objectifs de la PCP;

Dimension externe de la PCP

35. invite la Commission à promouvoir la PCP en tant que modèle de gouvernance des océans et à défendre les intérêts du secteur de la pêche de l'Union dans les organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) et les accords de partenariat dans le domaine de la pêche durable (APPD), et plus généralement dans les enceintes internationales;

36. demande à la Commission de veiller à ce que les objectifs de la PCP soient pleinement intégrés dans la position de l'Union dans toutes les enceintes internationales de l'environnement, comme la convention sur la diversité biologique (CDB) ou la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), lorsque des questions relatives aux ressources biologiques de la mer sont abordées;

37. estime que les produits de la mer importés doivent être soumis à des normes environnementales et sociales élevées, similaires à celles appliquées dans l'Union;

Régions ultrapériphériques

38. estime que la PCP ne répond pas suffisamment aux besoins spécifiques des régions ultrapériphériques;

39. invite la Commission à proposer un programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) pour la pêche et l'aquaculture, similaire à celui de l'agriculture;

40. souligne que le soutien de l'Union et des États membres au renouvellement des flottes artisanales revêt une importance vitale pour ces régions; invite en particulier la Commission à adapter ses lignes directrices pour l'analyse de l'équilibre entre la

capacité de pêche et les possibilités de pêche (COM(2014)0545) aux caractéristiques des régions ultrapériphériques;

41. insiste sur la nécessité de soutenir les méthodes de pêche sélectives, telles que les dispositifs de concentration de poissons ancrés utilisés par les flottes artisanales dans les régions ultrapériphériques;

42. souligne la nécessité de fournir les ressources nécessaires pour améliorer les connaissances scientifiques sur les zones économiques exclusives des régions ultrapériphériques;

Changement climatique

43. souligne que l'atténuation et l'adaptation sont essentielles dans la PCP pour relever le défi du changement climatique;

44. souligne qu'il est nécessaire que les écosystèmes et les secteurs économiques de la pêche soient plus résilients;

45. encourage la Commission et les États membres à accroître les ressources humaines et financières consacrées à la science halieutique en lien avec le changement climatique;

46. invite la Commission à concevoir des outils et des possibilités de financement pour les secteurs touchés par le changement climatique;

°

° °

47. charge sa Présidente de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission, ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres.

EXPOSÉ DES MOTIFS

En 2009, la Commission a publié un livre vert présentant une vision de l'avenir de la politique commune de la pêche (PCP). Ce livre vert a ouvert le débat en vue d'une réforme, qui a été adoptée en 2013.

La Commission actuelle doit présenter un rapport au Parlement européen et au Conseil sur le fonctionnement de la PCP avant le 31 décembre 2022. Ce rapport devrait évaluer la politique commune de la pêche du point de vue de 2022 afin de déterminer comment traiter les aspects qui ne sont pas suffisamment abordés dans la politique actuelle, comme la dimension sociale, l'adaptation au changement climatique et la propreté des océans, et réfléchir à son évolution future.

Le présent projet de rapport a pour ambition de fournir des orientations politiques pour toute révision future de la PCP. S'il n'apporte pas toutes les réponses, il pose quelques questions sur la mise en œuvre de la PCP actuelle, sur la question de savoir si les objectifs et les outils actuels de la PCP sont toujours pertinents pour relever les défis actuels et futurs et si certains aspects devraient être réformés, réexaminés, adaptés ou améliorés.

La Commission a toujours eu une vision critique saine de cette politique, et c'est ce qui a été le principal moteur pour la faire évoluer. La Commission devrait continuer à promouvoir l'amélioration des politiques lorsque cela s'avère nécessaire.

En raison des contraintes liées à la longueur du rapport, il n'a pas été possible de traiter chaque aspect de la PCP couvert par le règlement de base de la PCP (règlement (UE) nº 1380/2013). Il a fallu faire des choix.

Le rapport se concentre donc principalement sur la conservation des stocks halieutiques et la gestion de la pêche, en s'appuyant également sur des rapports spécifiques déjà adoptés ces dernières années sur des questions telles que le rendement maximal durable, l'obligation de débarquement, la mise en œuvre de l'article 17 de la PCP ou «Les pêcheurs de l'avenir». Toutefois, les mesures techniques ne sont pas élaborées en fonction de son nouveau cadre législatif relativement récent.

Le rapport ne couvre pas l'aquaculture (qui vient de faire l'objet d'une résolution spécifique du Parlement européen) ni la commercialisation et la transformation des produits de la pêche et de l'aquaculture (dans le cadre d'un règlement spécifique adopté parallèlement au règlement de base). Il ne porte pas non plus sur d'autres dimensions essentielles, telles que le pilier structurel de la PCP (dans le cadre du règlement FEAMP), le contrôle (actuellement en cours de négociations interinstitutionnelles) ou les effets du Brexit sur la pêche de l'Union dans l'Atlantique du Nord-Est (qui a fait également l'objet d'une résolution récente).

Position du rapporteur

Sans entrer dans le détail des mesures spécifiques qui doivent être réexaminées, la future PCP doit passer d'un schéma d'objectifs rigides et irréalistes à des objectifs pragmatiques et réalisables.

Au cours de la dernière décennie (2010-2020), nous avons observé un changement radical, passant d'un manque total d'objectifs clairement définis pour la gestion de la pêche à des objectifs «politiques» rigides fixés à la hâte en 2013 (année de la dernière réforme de la PCP), sachant que personne n'avait à l'époque toutes les réponses aux questions relatives à leurs effets et à leur mise en œuvre pratique, et que nous avons laissé l'expérience mettre à l'épreuve leur capacité à produire des résultats ou non. Le problème est qu'aujourd'hui, non seulement les objectifs convenus en 2013 ne sont pas atteints dans les délais fixés, mais nous constatons en outre que certains sont impossibles à atteindre et que d'autres sont extrêmement difficiles à mettre en pratique.

Les scientifiques reconnaissent qu'il est pratiquement impossible de faire en sorte que tous les stocks halieutiques d'un écosystème marin soient exploités au rendement maximal durable (RMD), que nous avons fixé comme objectif d'ici 2020. Tous les stocks, en particulier dans une pêcherie où différentes espèces sont capturées, ne peuvent pas être pêchés simultanément à des niveaux de RMD. De même, l'objectif consistant à mettre en œuvre l'obligation de débarquer toutes les captures d'ici à 2019, bien qu'il semble simple en tant que concept, crée encore aujourd'hui d'énormes difficultés. Le concept de RMD devrait être mis en œuvre à la lumière de la réalité pratique et en tenant compte des dimensions socioéconomique, de proportionnalité et de sécurité alimentaire.

Il en résulte: une méfiance de la part des pêcheurs à l'égard des responsables politiques, car les mesures adoptées sont inadaptées et ne disposent pas d'une base scientifique solide; une méfiance de la société, qui estime que l'UE n'a pas réussi à concrétiser ce qui avait été convenu; mais aussi l'indignation à l'égard des pêcheurs parce qu'ils sont vus comme des contrevenants à la loi.

La crédibilité de l'UE est remise en question. Des objectifs réalistes et réalisables sont nécessaires. Les pêcheurs doivent être associés à cela. Dans le cadre de la future PCP, il convient de rétablir et de promouvoir l'image du métier noble et difficile qu'est celui des pêcheurs – en particulier des pêcheurs de l'UE – qui fournissent aux consommateurs une alimentation saine, de haute qualité et durable.

Les objectifs actuels de la PCP sont trop axés sur les considérations environnementales. Si personne ne remet en question le fait que des stocks halieutiques sains et la protection de la biodiversité sont une condition sine qua non d'un secteur de la pêche économiquement viable, il ne faut pas perdre de vue que l'objectif de la PCP n'est pas simplement d'avoir des ressources halieutiques plus abondantes ou moins surexploitées, mais aussi – ou surtout – d'atteindre des niveaux maximaux durables de production de produits de la mer, afin de garantir la sécurité alimentaire et des retombées sociales et économiques positives pour les pêcheurs et les communautés côtières. Dès lors, la politique de la pêche et la politique environnementale doivent être harmonisées entre elles, mais les objectifs environnementaux ne sauraient prévaloir sur ceux de la PCP.

La bonne gouvernance, la consultation précoce et la participation effective des parties prenantes au processus décisionnel sont des éléments essentiels à la réussite d'une politique.

Dans ce contexte, il est essentiel, pour la compétitivité des flottes et des aquaculteurs de l'UE, de garantir des conditions de concurrence équitables avec certaines flottes étrangères dont les

normes sociales et environnementales sont faibles, qui pêchent dans les mêmes zones que les opérateurs de l'UE et qui commercialisent leurs produits sur le marché de l'UE.

En parallèle, nous devons veiller à ce que l'UE défende les intérêts de ses secteurs de la pêche au niveau mondial dans le cadre de son action en matière de gouvernance des océans. La défense et la promotion du modèle de durabilité de l'UE sont parfaitement compatibles et devraient aller de pair avec la défense des intérêts des secteurs de l'UE.

Les secteurs de la pêche et de l'aquaculture de l'UE et l'ensemble de la chaîne de valeur des produits de la mer sont des acteurs stratégiques, en raison de leur rôle sociétal consistant à fournir des denrées alimentaires saines et de haute qualité aux consommateurs. Nous devons leur donner la place qu'ils méritent et les placer généralement plus haut sur la liste des priorités politiques de l'UE.

Enfin, les régions ultrapériphériques ont des contraintes et des besoins spécifiques, comme en dispose l'article 349 du traité FUE. La PCP devrait tenir compte de leurs spécificités et de leurs besoins et s'y adapter.