Parlement européen
2019-2024

Commission de la pêche

2023/2124(INI)

19.9.2023

PROJET DE RAPPORT

sur le plan d'action de l'UE: protéger et restaurer les écosystèmes marins pour une pêche durable et résiliente
(2023/2124(INI))

Commission de la pêche

Rapporteur: Niclas Herbst

SOMMAIRE

Page

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN 3

EXPOSÉ DES MOTIFS 9

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur le plan d'action de l'UE: protéger et restaurer les écosystèmes marins pour une pêche durable et résiliente
(2023/2124(INI))

Le Parlement européen,

– vu la communication de la Commission du 21 février 2023 intitulée «Plan d'action de l'UE: protéger et restaurer les écosystèmes marins pour une pêche durable et résiliente» (COM(2023)0102),

– vu l'avis du Comité économique et social européen du 12 juillet 2023 intitulé «Plan d'action pour la conservation des ressources halieutiques et la protection des écosystèmes marins»,

– vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 39, qui vise à assurer un niveau de vie équitable aux communautés vivant de l'agriculture et de la pêche, et son article 5 sur le principe de proportionnalité,

– vu l'accord de Paris du 12 décembre 2015, et notamment son article 2, paragraphe 1, point b), relatif à l'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques d'une manière qui ne menace pas la production alimentaire,

– vu sa résolution du 27 avril 2021 sur les résidus chimiques dans la mer Baltique, sur la base des pétitions nº 1328/2019 et nº 0406/2020[1],

– vu le règlement (UE) 2016/2336 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 établissant des conditions spécifiques pour la pêche des stocks d'eau profonde dans l'Atlantique du Nord-Est ainsi que des dispositions relatives à la pêche dans les eaux internationales de l'Atlantique du Nord-Est et abrogeant le règlement (CE) n° 2347/2002 du Conseil[2],

– vu les positions des États membres présentées lors du Conseil «Agriculture et pêche» du 20 mars 2023,

– vu les conclusions du Conseil du 26 juin 2023 relatives au train de mesures sur la politique de la pêche pour un secteur de la pêche et de l'aquaculture durable, résilient et compétitif,

– vu la lettre du commissaire Sinkevičius du 3 avril 2023 sur les conséquences juridiques du plan d'action pour la pêche au crabe au moyen de chaluts de fond, connue sous le nom de «Krabbenfisherei»,

[1] JO C 506 du 15.12.2021, p. 9.
[2] JO L 354 du 23.12.2016, p. 1.

– vu le règlement d'exécution (UE) 2022/1614 de la Commission du 15 septembre 2022 déterminant les zones existantes de pêche en eau profonde et établissant une liste des zones qui abritent ou sont susceptibles d'abriter des écosystèmes marins vulnérables[3],

– vu sa position du 11 juillet 2023 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures de gestion, de conservation et de contrôle applicables dans la Zone couverte par l'accord relatif aux pêches dans le sud de l'océan Indien (APSOI)[4],

– vu le discours sur l'état de l'Union prononcé le 13 septembre 2023 par Ursula von der Leyen, présidente de la Commission, devant le Parlement européen réuni en session plénière,

– vu le traité des Nations unies sur la haute mer du 19 juin 2023 et le cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal,

– vu le règlement (CE) nº 1100/2007 du Conseil du 18 septembre 2007 instituant des mesures de reconstitution du stock d'anguilles européennes[5],

– vu le projet de rapport de sa commission de la pêche sur la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1100/2007 du Conseil instituant des mesures de reconstitution du stock d'anguilles européennes[6],

– vu l'article 54 de son règlement intérieur,

– vu l'avis de la commission du développement,

– vu le rapport de la commission de la pêche (A9-0000/2023),

A. considérant qu'il est urgent d'intensifier l'action au niveau de l'Union pour inverser le déclin des écosystèmes marins en s'attaquant, dans la mesure du possible, aux pressions exercées par les phénomènes anthropiques et les phénomènes naturels, en soutenant la reconstitution positive de certains stocks halieutiques et en encourageant les études scientifiques ainsi que toute recherche et développement garantissant une pêche et une aquaculture durables;

B. considérant qu'il existe actuellement jusqu'à 23 textes législatifs de l'Union sur la restauration de la nature et plus de 40 textes tenant compte des communications, des stratégies et des règlements, ainsi que de nombreux textes législatifs sur l'environnement et la pêche;

C. considérant que le règlement d'exécution (UE) 2022/1614 de la Commission a fermé 87 zones à tous les engins de pêche de fond dans les eaux européennes de l'Atlantique du Nord-Est, ce qui représente une superficie totale de 16 419 km² et 17 % de la zone d'une profondeur comprise entre 400 et 800 mètres;

[3] JO L 242 du 19.9.2022, p. 1.
[4] Textes adoptés de cette date, P9_TA(2023)0265.
[5] JO L 248 du 22.9.2007, p. 17.
[6] https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PECH-PR-749918_FR.pdf.

Protection de l'environnement et durabilité

1. déplore que, malgré les efforts considérables déployés et les progrès accomplis par le secteur de la pêche de l'Union sur la voie de la durabilité et de la protection des écosystèmes marins, les océans restent soumis au changement climatique, à l'acidification et à la pollution par des agents tels que les nitrites, les plastiques et autres déchets ou résidus provenant d'activités terrestres, qui échappent au contrôle des pêcheurs et représentent une menace importante pour leurs moyens de subsistance et leurs écosystèmes marins;

2. estime, à l'instar de toutes les parties prenantes des politiques de la pêche et de l'environnement, que des écosystèmes marins sains bénéficient à notre santé, à notre société et à notre économie et sont essentiels pour la planète et les populations qui en dépendent;

Approche cohérente avec les réglementations existantes

3. estime que le plan d'action du commissaire Sinkevičius manque d'une approche cohérente avec d'autres priorités et stratégies de la Commission, telles que la garantie de la sécurité alimentaire, l'autonomie stratégique de l'Union et des conditions de concurrence équitables avec les pays tiers, ainsi que la lutte contre la hausse des prix, le renforcement de la dimension sociale de la politique commune de la pêche (PCP) et le renforcement de la croissance économique et de l'emploi;

4. rappelle que le plan d'action devrait être cohérent avec les objectifs de la PCP qui tendent à ce 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;

Restauration de la nature

5. déplore le manque de cohérence entre le titre du plan d'action et les propositions qui y sont présentées, qui se concentrent principalement sur la modification des pratiques de pêche qui affectent les espèces et les habitats sans aborder le potentiel d'alignement entre les techniques et pratiques de pêche et la protection ou la restauration des écosystèmes;

Zones marines protégées (ZMP)

6. insiste sur le fait que les ZMP sont diversifiées en termes de taille, d'espèces, d'habitats et d'écosystèmes ciblés et ne devraient pas être considérées comme des zones uniformes; estime dès lors que le plan d'action soutient une approche trop simplifiée, notamment en proposant une interdiction générale de certains engins de pêche, donnant ainsi l'impression que toutes les zones marines protégées devraient être traitées de la même manière; invite à trouver un équilibre entre la proposition consistant à accroître les fermetures de zones de pêche traditionnelles et le maintien de l'activité de pêche;

7. estime que les ZMP et toutes les zones strictement protégées ne constituent pas une fin en soi et que leur désignation en tant que zones protégées n'empêchera pas les

mauvaises pratiques des flottes étrangères, telles que la flotte chinoise autour du sanctuaire des Galápagos;

Chalutage de fond

8. est d'avis que la fermeture des zones de pêche aux chalutiers de fond ne consiste pas simplement à déplacer les navires de pêche afin qu'ils puissent continuer à pêcher ailleurs, étant donné que cette approche ne tient pas compte, entre autres, de la compréhension des fonds marins par les pêcheurs et de la présence d'autres navires de pêche dans les zones adjacentes, ce qui pourrait entraîner un chevauchement ainsi qu'une surexploitation localisée des ressources et une détérioration des conditions de travail;

9. estime que la multiplication des initiatives dans le cadre du plan d'action et en dehors de celui-ci concernant la même technique de pêche remet en question la cohérence et la prévisibilité des actions de la Commission, sa volonté de mettre en œuvre une interdiction totale d'une certaine technique de pêche étant diluée dans une série de mesures;

10. estime que cet excédent d'actions à plus ou moins court terme porte atteinte à la cohérence et à la légitimité des initiatives qui devraient faire l'objet d'un consensus, en tenant compte des aspects socio-économiques, techniques et scientifiques;

11. constate le manque de recul sur les conséquences de certains aspects du plan d'action, qui a été publié sans attendre, par exemple, les conclusions scientifiques et socio-économiques sur les propositions antérieures;

Anguilles

12. souligne la complexité et la diversité de la gestion du stock d'anguilles, qui ne se limite pas à une approche unique axée sur la mer; observe qu'en raison de l'accent mis sur les possibilités de pêche annuelles, d'autres facteurs importants tels que les barrières migratoires, la qualité des habitats, les captures illégales et le commerce, sont négligés; souligne que le règlement relatif aux anguilles adopte une approche globale et complète qui couvre à la fois les étapes de la vie marine et d'eau douce de l'anguille et traite à la fois des incidences de la pêche et des incidences non liées à la pêche sur les stocks d'anguilles;

13. souligne que les mesures prises en dehors du cadre du règlement relatif aux anguilles nuisent à la cohérence de la politique adoptée; déplore que le règlement (UE) 2023/194 du Conseil[7] ait restreint la pêche de l'anguille en introduisant une période de fermeture de six mois sans qu'une véritable consultation des parties prenantes ni une analyse d'impact sur les effets socio-économiques n'aient été menées; estime, par conséquent, qu'une analyse de la reconstitution de l'espèce et de son rôle éventuel dans la lutte contre les espèces envahissantes devrait être entreprise avant de mettre en œuvre de nouvelles mesures restrictives, comme annoncé dans le plan d'action;

[7] Règlement (UE) 2023/194 du Conseil du 30 janvier 2023 établissant, pour 2023, les possibilités de pêche pour certains stocks halieutiques, applicables dans les eaux de l'Union et, pour les navires de pêche de l'Union, dans certaines eaux n'appartenant pas à l'Union, et établissant, pour 2023 et 2024, de telles possibilités de pêche pour certains stocks de poissons d'eau profonde, JO L 28 du 31.1.2023, p. 1).

Les réactions des États membres au plan d'action

14. prend acte des nombreuses déclarations et des prises de position claires des représentants des États membres critiquant le plan d'action et les incertitudes qui y sont associées et rejetant l'interdiction du chalutage de fond dans les zones marines protégées;

15. tient compte des procédures juridiques engagées par des États membres ou des autorités régionales, telles que la Xunta de Galicia, devant la Cour de justice de l'Union européenne contre les mesures liées au plan d'action, qui soulignent le manque de proportionnalité de certaines mesures;

Le manque de clarté de la Commission quant à l'interprétation juridique de son plan d'action

16. constate que, bien que le plan d'action ne soit pas juridiquement contraignant, sa mise en œuvre entraînera des coûts socio-économiques importants pour les États membres et leurs flottes, étant donné qu'il contient 90 mesures sous la forme de règlements, d'orientations, d'analyses, de feuilles de route, d'études, de rapports et d'initiatives;

17. prend acte du manque de clarté embarrassant de la part de la Commission quant aux conséquences juridiques du plan d'action, en raison de ses nombreuses déclarations contradictoires, en particulier celles faites au sein de la commission de la pêche du Parlement; estime que cela a eu des répercussions néfastes sur de nombreux secteurs de la pêche, comme le secteur de la crevette grise, alors que les incertitudes liées aux crises actuelles pèsent lourdement sur leur moral;

18. déplore les déclarations contradictoires faites au sein de la Commission et, en particulier, celles faites par la direction générale des affaires maritimes et de la pêche et la direction générale de l'environnement, en ce qui concerne les effets contraignants du plan d'action;

Aspects socio-économiques et sécurité alimentaire

19. soutient la proposition de la présidente de la Commission, dans son discours sur l'état de l'Union de 2023, selon laquelle tout nouvel acte législatif devrait faire l'objet d'un contrôle de la compétitivité; demande que le plan d'action et les propositions et autres initiatives relatives à la pêche comprennent un contrôle de la compétitivité portant sur leur incidence socio-économique et leurs effets sur les communautés côtières;

20. regrette que le plan d'action ne soit pas accompagné d'une étude socio-économique, d'une analyse d'impact ou d'un rapport intermédiaire et qu'il ne propose aucune mesure de financement supplémentaire pour les transitions écologique et énergétique;

21. appelle de ses vœux un plan d'action qui, avec la PCP, contribue à la croissance de la productivité, à un niveau de vie décent dans le secteur de la pêche, y compris dans le secteur de la pêche artisanale, et à des marchés stables, et qui garantisse la disponibilité des denrées alimentaires sans creuser le fossé en matière de sécurité et de souveraineté alimentaire;

22. se félicite de l'appel lancé par la Commission en faveur d'une collecte de données sur l'impact de la pêche récréative, mais souligne la nécessité de prendre également en considération les incidences économiques et sociales des activités de pêche récréative durables;

Action internationale et réciprocité

23. estime qu'il est essentiel que toute restriction, qu'elle soit ou non fondée sur le plan d'action, soit automatiquement appliquée aussi aux produits importés de pays tiers, d'autant plus que l'Union importe 70 % des poissons qu'elle consomme, afin de garantir la cohérence entre les politiques internes et externes, ainsi que des conditions de concurrence équitables entre les opérateurs de l'Union et ceux de pays tiers;

24. souligne que les captures réalisées à l'aide d'engins de pêche de fond mobiles représentent 25 % du total des captures européennes et que des mesures efficaces en matière de chalutage de fond au niveau de l'Union ne devraient pas entraîner une augmentation des importations, en particulier si les flottes étrangères utilisent des chaluts de fond;

Exemplarité du secteur de la pêche

25. soutient les efforts actuellement déployés par le secteur de la pêche pour améliorer les techniques de pêche et réduire son impact sur l'environnement sans attendre les plans d'action de la Commission; souligne les exemples positifs de reconstitution des stocks d'espèces dans les zones protégées tout en maintenant les activités de pêche, grâce au rôle majeur joué par les acteurs de la pêche;

Actes délégués dans le plan d'action

26. rappelle avoir rejeté l'acte délégué relatif à l'APSOI et réaffirme son engagement à examiner tout nouvel acte délégué ou d'exécution lié au plan d'action;

°

° °

27. charge sa Présidente de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

EXPOSÉ DES MOTIFS

70 % des produits de la mer consommés en Europe sont importés. Or, les pêcheurs européens suivent certaines des règles les plus strictes au monde, qui régissent leurs activités dans toutes les catégories et activités de pêche, ce qui leur confère à la fois un rôle exemplaire et, surtout, le rôle de garant des bonnes pratiques de pêche.

Les colégislateurs européens, et donc le Parlement européen, doivent être les garants de l'équilibre dans la transformation de certaines pratiques qui s'impose en raison principalement du changement climatique, mais aussi de divers facteurs plus ou moins prévisibles (espèces nuisibles, déclin des stocks), et qui est aussi rendue possible grâce à l'amélioration des données sur les océans.

Agir ne veut pas dire interdire, ni révolutionner. Agir ne doit pas vouloir dire imposer des idées et des programmes politiques aux acteurs européens sans dialogue et, pire encore, à leur détriment.

La paralysie de la Commission européenne dans le dialogue avec les pêcheurs, alors qu'elle prône l'action, est incohérente et inquiétante. Aucune action ne sera entreprise sans les gardiens de la relation entre l'homme et les océans, c'est-à-dire les pêcheurs locaux et les pêcheurs pratiquant la pêche artisanale à petite échelle.

Les océans sont exposés à de nombreuses menaces majeures: la pollution, le réchauffement des océans, les plastiques et le changement climatique, et leurs effets sont tout aussi visibles: augmentation de l'eutrophisation, de l'acidification, du réchauffement des océans, de la pollution plastique ou, dans certains cas, augmentation incontrôlée des oiseaux prédateurs. Cependant, lorsque les institutions européennes agissent en étroite concertation avec le secteur de la pêche et les pêcheurs, on enregistre des progrès et des bonnes nouvelles. Par exemple, l'état des stocks halieutiques dans les mers de l'Union s'est sensiblement amélioré et de nombreuses mesures dont la durabilité est certifiée sont mises en œuvre dans leurs pêcheries. Au cours des vingt dernières années, la biomasse halieutique dans l'Atlantique du Nord-Est a considérablement augmenté et, selon le dernier rapport du CSTEP (CSTEP 22-01 ad hoc) en 2020, elle était supérieure d'environ 35 % à celle de 2003. Dans le même temps, la mortalité par pêche a considérablement diminué et le nombre de stocks surexploités diminue également.

La communication chaotique et l'imbroglio interne entourant le plan d'action de la Commission européenne ont malheureusement fortement contribué à en faire un plan de la dernière chance qui éliminerait les bonnes pratiques actuelles, ferait abstraction des questions socio-économiques et des positions du secteur de la pêche et aurait des conséquences néfastes pour les États membres devant la Cour de justice. La prochaine Commission européenne devrait éviter ce type d'écueil et ne devrait pas politiser une question aussi importante que les océans. Les plans d'action doivent s'appuyer sur les réussites et les échecs, sur les sacrifices et les efforts consentis par le secteur européen de la pêche. L'objectif des plans d'action ne doit pas être de remplacer la pêche européenne par des importations, d'autant moins dans le contexte de la guerre en Ukraine. Cette guerre a ouvert les yeux des Européens et surtout du monde sur la nécessité qu'il y a à assurer l'autonomie stratégique et la sécurité alimentaire comme dans l'agriculture.

Enfin, et il s'agit là d'un autre point majeur, nous devons savoir de quoi nous parlons. Appuyons-nous également sur la recherche scientifique qui, en liaison avec les activités de pêche, contribue déjà à faire de la politique européenne de la pêche une politique exemplaire fondée sur la science et la réalité. Les débats et les positions pèchent parfois par manque de rationalité, d'aucuns souhaitant interdire plutôt que comprendre qu'il est parfaitement possible de limiter les activités humaines ou de les concilier avec la protection des océans. L'interdiction de certaines activités bien réglementées au niveau européen aboutit souvent à ce que de mauvaises pratiques soient autorisées à l'étranger.

Par exemple, dans le cadre d'un projet de recherche de quatre ans, l'incidence de la pêche à la crevette grise sur les principaux types d'habitats dans les parcs nationaux de la mer des Wadden le long de la côte allemande de la mer du Nord a été examinée de près. L'objectif était notamment d'enquêter sur les effets à court terme et les changements à long terme provoqués par la pêche à la crevette grise. Résultat: la pêche à la crevette grise n'a qu'une incidence mineure sur les fonds marins. Les effets observés au niveau de l'espèce n'étaient que de courte durée. Ces résultats ne sont toutefois pas nouveaux. Lors de la création des deux parcs nationaux sur la côte allemande de la mer du Nord, une étude approfondie a été réalisée sur l'influence de la pêche à la crevette grise, appelée «étude sur l'écosystème de la mer des Wadden». Dans le rapport final, les auteurs concluaient que les effets directs de la pêche à la crevette grise ne sont que de courte durée.

En conclusion, les zones marines protégées visent des objectifs de conservation différents. Elles sont établies pour protéger des ressources naturelles telles que les mammifères, les oiseaux ou les tortues, et souvent ne visent pas spécifiquement la protection des fonds marins. Les mesures de gestion sont adaptées aux conditions locales.

Par conséquent, le plan d'action devrait suivre une approche transversale et globale et ne pas se concentrer uniquement sur les activités de pêche comme si elles étaient seules responsables de tous les problèmes.