

POLITIQUE COMMUNE DE LA PÊCHE

La politique commune de la pêche (PCP) constitue l'une des politiques maritimes européennes les plus animées par les transitions écologiques. Les premières actions menées par cette politique visaient pourtant à organiser le marché des produits de la mer, dans une logique productiviste. Or, il est vite apparu nécessaire de réfléchir à une politique davantage soucieuse de la préservation du milieu marin, compte tenu de la surexploitation de ses ressources. Dès 1983, avec l'adoption des premiers règlements relatifs à la conservation des ressources biologiques marines, la démarche de transition écologique irrigue la PCP, en vue « *d'assurer la protection des fonds de pêche, la conservation des ressources biologiques de la mer et leur exploitation équilibrée sur des bases durables* » (règlement CEE n° 170/83, art. 1^{er}).

Le mouvement international de prise en considération des exigences environnementales par les politiques maritimes conforte ensuite cette démarche, concrétisée par le concept de pêche responsable (issu du Code de conduite pour une pêche responsable - Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture – FAO, 1995). Ce Code vise à « *garantir des pratiques responsables en vue d'assurer effectivement la conservation, la gestion et le développement des ressources bioaquatiques, dans le respect des écosystèmes et de la biodiversité* ». Inscrit dans la démarche internationale en faveur du développement durable, il doit inspirer toute politique publique de la pêche.

Au niveau européen, la PCP a intégré les exigences de la protection de l'environnement et notamment les approches écosystémique et de précaution, en application de la clause de cohérence environnementale qui impose que « *les exigences de la protection de l'environnement [soient] intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable* » (article 11 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne -TFUE).

Le dernier règlement de base relatif à la PCP, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014 (règlement UE n° 1380/2013) témoigne sans ambiguïté de cette démarche : il institue des zones de reconstitution des stocks, -zones protégées en raison de leur sensibilité biologique -, des plans de gestion plurispécifiques, une obligation de débarquement des captures afin de limiter les rejets en mer. Enfin, stade ultime de la transition écologique, le règlement prévoit l'adoption de mesures de conservation nécessaires pour respecter la législation

environnementale de l'Union. Dans ce cadre, la Commission a adopté différentes mesures visant à protéger l'environnement marin de la mer Baltique et de la mer du Nord, en vue de garantir le respect des directives environnementales telles la directive « Habitats » (directive n° 92/43/CEE) ou la directive cadre « *Stratégie pour le milieu marin* » (directive n° 2008/56/CE).

Cette démarche de transition écologique commande non seulement le volet interne de la PCP dans les eaux sous souveraineté ou juridiction des États membres mais également son volet externe, dans les eaux des États tiers. L'UE a tissé au fil des années tout un réseau d'accords bilatéraux avec ces pays, dans les eaux desquels les navires de pêche des États membres exercent leur activité. Le plus souvent ces accords prévoient, en contrepartie de l'accès des navires européens aux eaux de l'État partenaire, le versement par l'UE d'une compensation financière à cet État (les armateurs financent également leur accès aux lieux de pêche par le paiement de licences).

À l'origine, ces accords poursuivaient de purs objectifs économiques : l'accès aux devises pour le pays tiers partenaire, l'accès aux richesses halieutiques pour les armateurs européens. Puis, au fil des années, ces accords, aujourd'hui dénommés *accords de partenariat de pêche durable*, ont évolué. Une partie de la compensation financière versée par l'UE (140 millions d'euros en 2014) sert désormais à développer une pêche durable dans le pays partenaire (30 millions d'euros en 2014) par le biais d'une aide à la surveillance des navires de pêche, à leur contrôle ou encore au développement des connaissances scientifiques.

La participation de l'UE aux accords de pêche multilatéraux, organisant l'exploitation durable des ressources halieutiques en haute mer, traduit également la démarche de transition écologique. Ces accords sont à l'origine des organisations régionales de gestion des pêches (ORGP), qui mettent en application les principes de pêche responsable - approche de précaution, approche écosystémique – sur toutes les mers du globe et ont aussi pour mission de lutter contre la pêche illicite, non déclarée, non réglementée.

S'il est incontestable que la PCP mise en œuvre depuis 1982 a permis une réduction significative de l'effort de pêche dans les eaux européennes - en particulier par l'effet d'une baisse très sensible du nombre de navires de pêche et des marins-pêcheurs - et la restauration sensible du stock de certaines espèces de poisson, elle n'est pas sans susciter certaines réserves, voire critiques, qui tendent à en nuancer ses effets dans le processus plus général de la transition écologique.

La PCP oscille entre deux objectifs parfois difficilement compatibles : assurer une exploitation optimale des ressources halieutiques selon le principe du rendement maximum durable (RMD) et contribuer à la protection durable des océans en leur qualité de patrimoine de l'humanité.

Pour la réalisation du premier objectif, force est de reconnaître que les résultats obtenus depuis la première PCP restent en dessous des objectifs annoncés. Trois principaux obstacles sont généralement mis en avant : 1) les outils utilisés par la PCP dans le cadre de la gestion des ressources halieutiques, 2) les dispositifs de contrôle des mesures adoptées, 3) le caractère trop « politique » des décisions de gestion.

La fixation annuelle des totaux admissibles de captures (TAC) et des quotas par espèce (et par zone de pêche) par les ministres européens de la Pêche après avis des experts de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer) ou du Conseil International pour l'Exploitation de la Mer (CIEM) a été – et reste encore – le principal outil de gestion de la ressource et de lutte contre la surexploitation des stocks. Cette politique des quotas est régulièrement critiquée par les pêcheurs et leurs organisations professionnelles. Ces derniers sont souvent réservés sur la fiabilité des estimations réalisées par les experts-halieutes et s'inquiètent des conséquences sur la rentabilité de leurs entreprises de l'irrégularité des sous-quotas qui leur sont attribués. La réduction drastique des totaux admissibles de captures sur certaines espèces conduit généralement les armements à reporter leur effort de pêche sur d'autres espèces. Justifiable du point de vue des entreprises, ce report n'est pas sans incidences sur l'état des ressources halieutiques. La gestion des ressources par espèces est aussi de plus en plus remise en cause par nombres d'experts-halieutes pour lesquels il est nécessaire de promouvoir une politique plus soucieuse de la dimension écosystémique de l'environnement marin.

La question de l'application effective des réglementations européennes n'est pas sans susciter plusieurs réserves. Certains États européens n'ont pas toujours été très actifs dans la mise en œuvre de la PCP. Dans de nombreux pays (France, Espagne, Portugal, Italie, etc.) les contrôles en mer et sur les lieux de débarquement sont insuffisants. Ainsi, la France a été condamnée en 2005 par la Cour de justice de l'UE à payer une somme forfaitaire de 20 millions d'euros et une astreinte de 57 millions d'euros pour défaut d'exécution de ses obligations en matière de contrôle des pêches. Faute de contrôles systématiques ou de moyens

efficaces pour les réaliser, la fraude en mer ou les comportements délictueux restent significativement importants.

Le troisième obstacle porte sur la manière dont doit être retraduit, à travers des dispositifs concrets de gestion, l'objectif de développement durable que l'ensemble des acteurs impliqués dans la PCP semble désormais partager (professionnels de la filière, Commission européenne, organisations environnementalistes, élu(e)s, etc.). Chaque année, à l'occasion de la fixation des TAC, les divergences de points de vue sont nombreuses. Les quotas finalement accordés aux pêcheurs sont généralement supérieurs à ceux préconisés par les scientifiques dans le cadre du RMD et reflètent souvent des considérations plus politiques qu'environnementales.

L'objectif plus général de protection – voire de patrimonialisation – de la ressource et des habitats marins est plus récent. Si certaines décisions emblématiques ont été prises au détriment d'une exploitation économique de la ressource, comme l'interdiction définitive du chalutage dans les grands fonds par le Parlement européen en 2016, des insuffisances demeurent. Ainsi, certains contestent la politique des pêches conduite par l'UE hors de ses eaux lorsqu'elle sert davantage les armements européens que les intérêts à long terme des pays tiers (en général des pays du Sud).

La PCP ne se limite pas aux politiques de gestion évoquées, des politiques dites structurelles contribuent depuis la dernière réforme de 2014 à la transition écologique. Ainsi, le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (Feamp) encourage les pêcheurs à adopter des techniques de pêche plus sélectives et moins invasives sur le milieu marin, ou encore contribuant à la réduction des gaz à effet de serre.

La récente promotion de la « politique maritime intégrée » qui vise une approche globale des problématiques maritimes dans leur diversité en y associant les acteurs de la mer et du littoral devrait sûrement permettre à la PCP de mieux satisfaire les objectifs de développement et de protection des ressources marines qui sont au cœur d'une transition écologique réussie.

Annie CUDENNEC et Gilles LAZUECH

Bibliographie indicative

LE BIHAN D C., CUDENNEC A., « La politique commune de la pêche », *in* BLUMAN C.

(dir.), *Politique agricole commune et Politique commune de la pêche : Commentaire J. Mégret*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Coll. « Études européennes », 2011, p.499-646.

LAZUECH G., « Comment gérer les ressources marines ? Jeux d'acteurs autour de la PCP » *Economie rurale*, n° 344, novembre-décembre 2014, pp. 29-44.

Liens avec d'autres entrées du dictionnaire

Croissance bleue ; Développement durable ; Littoral ; Milieu marin ; Politique européenne ; Pression anthropique ; Principe de précaution