

L'Europe bleue vire au vert

Le processus de réforme de la Politique commune de la pêche propose des coupes draconiennes mais offre un régime différencié pour la pêche artisanale

La Politique commune de la pêche (PCP) de l'Union européenne (UE) va à nouveau faire l'objet d'un réexamen et d'une réforme. Cet exercice a lieu une fois tous les dix ans, et c'est le troisième du genre depuis la mise en place de la PCP en 1983. Elle avait connu une première révision en 1992 et une deuxième réforme en 2002. Selon des sources internes à la Direction générale des affaires maritimes et de la pêche (DG Mare) de la Commission européenne (CE), c'est une obligation juridique de procéder à ce réexamen, mais il est surtout indispensable de mener une réforme de la politique étant donné que les modifications précédentes ne sont pas parvenues à instaurer une pêche durable dans l'UE.

Beaucoup considèrent que la PCP ne fonctionne pas bien. Dans son Livre Vert sur sa réforme, la DG Mare relève cinq grands problèmes structurels : l'incapacité à trouver des solutions à la surcapacité des flottes, le flou des objectifs stratégiques, un mécanisme décisionnel qui encourage une vision à court terme, un cadre qui ne responsabilise pas le secteur, un manque de volonté politique pour faire respecter la réglementation.

Le 22 avril dernier, avec la publication de ce Livre Vert, la DG Mare lançait un débat public sur le processus en cours. Cette consultation s'arrêtera le 31 décembre 2009, date à laquelle « toutes les parties prenantes » lui auront transmis leurs commentaires sur les questions présentées dans ce document, assortis de tout autre commentaire utile sur la démarche.

La CE effectuera une synthèse du débat pour le premier semestre de 2010 et produira des conclusions sur la direction à donner à la réforme de la PCP. Une analyse d'impact sera alors menée ; puis, après des consultations complémentaires avec les parties intéressées, la CE élaborera

une proposition de nouveau règlement de base qui sera présenté au Conseil et au Parlement européen avec l'ensemble des autres propositions de bases juridiques dans le contexte du nouveau cadre financier qui entrera en vigueur en 2013.

Le processus de réforme traitera de tous les aspects de la PCP, notamment la conservation de la ressource, la structure de la flotte communautaire, les marchés, l'aquaculture, et aussi la politique extérieure. Cette réforme aura évidemment des répercussions sur la pêche artisanale côtière, qui représente la grande majorité des marins pêcheurs des pays Membres. Dans les flottilles de l'Europe à 25 (voir encadré, p. 26), 81 % des bateaux ont moins de 12 m de longueur, 87 % ont moins de 15

Le processus de réforme traitera de tous les aspects de la PCP, notamment la conservation de la ressource, la structure de la flotte communautaire, les marchés, l'aquaculture, et aussi la politique extérieure.

m. La pêche artisanale européenne emploie environ 100 000 personnes embarquées.

Le nouveau processus de réforme arrive à un moment où le secteur de la pêche en Europe se trouve confronté à une crise multiforme. Il y a une crise de la ressource car 80 % des stocks sont considérés comme surexploités et, par rapport aux ressources disponibles, les capacités de capture restent bien excédentaires (de deux à trois fois).

Diminution des opportunités de pêche

La pêche rapporte donc de moins en moins et il y a de moins en moins de possibilités de pêche. À cela s'ajoute une crise énergétique. Les opérations de pêche nécessitent beaucoup de carburant

*Cet article a été écrit par **Brian O'Riordan** (briano@scarlet.be), Secrétaire du Bureau de l'ICSF à Bruxelles*

Les déboires de John O'Brien

L'histoire de John O'Brien, un pêcheur de l'ouest de l'Irlande, résume bon nombre de problèmes auxquels sont confrontés les pêcheurs artisans de l'Union européenne (UE). Elle montre comment l'application de la PCP dans les États Membres et l'influence de puissants groupes de pression dans les processus politiques et sur les décisions peuvent déstabiliser complètement l'économie de petites îles qui vivent de la pêche et détruire les moyens d'existence des familles de pêcheurs.

La famille de John vivait depuis des générations sur l'île d'Inis Bo Finne (Inishbofin), petite île de 300 acres (120 hectares) située à deux milles au large de la côte nord du Donegal et faisant partie du Gaeltacht (où le gaélique est en usage). Elle compte une centaine d'habitants, dont beaucoup passent les mois d'hiver sur le continent. Il y a peu d'activités économiques tout au long de l'année et les infrastructures sont médiocres. L'eau courante et l'électricité sont arrivées seulement en 2002. Il n'y a pas de cale ou d'autres installations pour débarquer le poisson.

Au fil de la dernière décennie, comme partout dans la pêche à petite échelle et artisanale de par le monde, les choses ne se sont pas arrangées pour John. Il a maintenant beaucoup de mal à vivre d'une pêcherie où il n'y a guère de solution de rechange.

Comme les autres petits pêcheurs à travers le monde, John et ses prédécesseurs respectaient le changement des saisons et les variations qu'elles imposent aux pêcheries. Pour les îliens et leurs familles, la principale source de revenus était le saumon côtier pêché pendant deux mois de l'année : juin et juillet.

Durant l'automne et le début de l'hiver, il y avait une relative abondance de homard. Le reste de l'année, on pêchait diverses espèces de poissons, hareng et maquereau notamment. Mais avec la mise en place d'organisations de producteurs et l'instauration controversée de prix de retrait, la pêche aux petits pélagiques n'était plus rentable pour les petits opérateurs comme John. Avec ces mécanismes de retrait, on pouvait faire de grosses pêches sans tenir compte des capacités de transformation et de commercialisation. Les cours se sont effondrés, le poisson était pris mais pas utilisé, les captures étaient aspergées de colorant pour qu'elles ne soient pas débarquées et payées une seconde fois. De grosses quantités de poissons étaient jetées à la mer et il en allait beaucoup aussi pour faire des farines.

En 2007, la pêche au saumon côtier a été fermée. John attribue cette décision aux pressions exercées par les sociétés de pêcheurs à la ligne, lesquelles souhaitaient voir cette pêcherie gérée comme dans les eaux intérieures. Elles réclamaient sa fermeture au gouvernement en affirmant qu'elle portait sur un stock mixte, c'est-à-dire que le poisson pris du côté d'Inishbofin aurait dû aller peupler les rivières d'Irlande, du Pays de Galles, d'Angleterre et d'ailleurs. Et l'on ajoutait que « l'intérêt économique national jouait massivement en faveur de la pêche du saumon à la ligne et non pas au filet ».

Aux pêcheurs comme John, il a été proposé une indemnisation, un rachat de licence. S'ils acceptaient, cela signifiait qu'ils ne pourraient jamais plus pêcher le saumon. John a toujours refusé cette offre, affirmant qu'il entendait conserver son droit de pêche.

Après la fermeture de la pêcherie de saumon, la pêche au homard a été ouverte toute l'année, et très vite elle n'était plus rentable. On a alors conseillé à John de passer au crabe, dont le principal débouché (en vif) était en France. Mais sur son bateau, il ne pouvait pas le garder vivant dans de bonnes conditions. Il fallait au moins un 12 m, un crabier avec système de vivier. Mais, pour un bateau neuf, cela aurait représenté un investissement de plus d'un million d'euros. John finit par se décider pour un crabier de 12 m acheté d'occasion en Écosse. En passant au dessus des 10 m, il était désormais assujéti à diverses réglementations européennes qui restreignaient sérieusement la souplesse de ses opérations.

John et sa famille ont bien du mal à vivre de leur crabe destiné au marché français. Les concurrents ne manquent pas, en Irlande, en Écosse, en Angleterre, en France. Expédier du crabe vivant jusqu'en France coûte très cher : cela absorbe environ 75 % de la recette brute. Et John doit aussi acheter l'appât pour ses casiers.

Lors de sa récente visite sur l'île de Houat en France, on apprenait que, ce jour-là, le crabe local n'avait pas trouvé preneur. « C'est pour ça que je veux continuer à pêcher le saumon, dit John en plaisantant. Comme ça vous pourrez encore vendre votre crabe ! »

John se trouve dans la Zone 6, sujette aux mesures de reconstitution des stocks de cabillaud. Il n'a donc pas le droit d'avoir des filets à bord ou de débarquer du poisson pris à la ligne parce qu'il ne dispose d'aucun historique sur le cabillaud. Cela signifie qu'il ne

J...

et, avec l'accroissement des coûts sur ce poste et les incertitudes qui pèsent sur les approvisionnements dans l'avenir, la résilience économique de ce secteur est mise à mal. Et il y a la crise économique mondiale qui entraîne une raréfaction du crédit et d'autres formes d'investissement, qui réduit le pouvoir d'achat des consommateurs. Il y a aussi une crise de la sécurité alimentaire, avec un déséquilibre croissant entre l'offre et la demande pour les produits de la pêche :

l'UE couvre plus de 60 % de ses besoins dans ce domaine par des importations. Tous ces problèmes accumulés génèrent enfin une situation de crise socio-économique dans les populations côtières qui vivent de la pêche.

Dans son Livre Vert, la DG Mare dit que « la durabilité sur le plan économique et social passe par des stocks halieutiques productifs et des écosystèmes marins sains », que « la viabilité économique et sociale du secteur de la pêche ne peut être atteinte

...

peut même pas prélever l'appât dont il a besoin ou essayer d'autres engins de capture pour d'autres espèces qui pourraient se vendre.

Comme beaucoup d'autres, John est piégé dans un cercle vicieux, avec de moins en moins de choix. L'application des politiques européennes dans le cadre national a ruiné la pêche multispécifique et multi-engins qui s'adaptait aux conditions changeantes des diverses saisons. Cela a été remplacé par une pêche monospécifique et mono-engin pour toute l'année. Le résultat a été des apports excédentaires sur les marchés et une réduction des captures par unité d'effort. Cela a fait chuter les profits de la pêche et rendu pratiquement impossible l'option de la pêche comme mode de vie et moyen de subsistance.

Le réexamen en cours de la PCP serait peut-être l'occasion d'agir afin de préserver la vie économique de communautés excentrées et dépendantes de la pêche, de soutenir et défendre l'emploi de gens comme John. Avec « la possibilité d'un régime différencié pour protéger les flottes côtières artisanales », de réglementer les activités de pêche dans la bande des 6 milles ou 12 milles pour favoriser une pêche durable, socialement et économiquement équitable, on devrait pouvoir donner de réelles chances aux pêcheurs comme John.

Mais pour en arriver là, il faut absolument que, dans les petites îles et les autres communautés vivant de la petite pêche, les gens s'organisent et fassent entendre leur voix collectivement. Ce ne sera pas chose facile. Au niveau de l'UE, la pêche artisanale s'est imbriquée dans des structures professionnelles monolithiques, par exemple Europêche (Association des organisations nationales d'entreprises de pêche de l'Union européenne, représentative des intérêts des armateurs) et Cogeca (Confédération générale des coopératives agricoles de l'Union européenne, englobant aussi les



LOÏC JOURDAIN

John O'Brien, pêcheur de l'île d'Inis Bo Finne (Inishbofin) dans l'ouest de l'Irlande. Beaucoup d'artisans comme lui voient leurs possibilités se réduire comme dans un cercle vicieux.

organisations de producteurs, qui reçoivent la part du lion des quotas). Dans ce genre de structures monolithiques, la voix de la petite pêche est couverte par ceux qui crient plus fort, par ceux qui défendent les intérêts des plus gros.

La Fédération des Petites Îles Européennes (ESIN) pourrait jouer un rôle important. Elle rassemble donc les petites îles et archipels de l'UE et constitue un forum d'échanges d'expériences entre les associations affiliées de ces endroits. Au sein de l'ESIN, on compte 1 200 petites îles, soit en tout environ 343 000 personnes. La plupart ont moins de 1 000 habitants, bien en dessous du seuil (4 000 à 5 000) jugé indispensable pour assurer les structures sociales et économiques nécessaires à la vie communautaire sur les îles. Selon les études menées par Eurostat (l'Office statistique des Communautés européennes), une île peuplée de moins de 4 000 habitants sera vraisemblablement marquée par une émigration nette, un vieillissement de la population et un équipement insuffisant. La vie de ces îles est donc très fragile, vulnérable face aux changements. 3

sans le rétablissement de la productivité des stocks de poisson ». Et elle conclut que « l'avenir économique et social de la pêche européenne dépend donc de la durabilité sur le plan écologique ». Cela impliquera un découplage entre objectifs sociaux et économiques, d'une part, et l'objectif global de durabilité écologique, d'autre part.

Pour assurer la durabilité écologique, la Commission préconise, en matière de

gestion des pêches, une approche fondée à la fois sur des droits et sur les résultats, et qui « inciterait les opérateurs à effectuer leurs investissements de manière plus efficace et à supprimer la capacité excédentaire ». Elle propose également que l'accès aux stocks de poisson soit modulé suivant les résultats, le degré de responsabilité dont ils font preuve : « Droits, responsabilités et obligation de rendre des comptes sont bien

L'Europe et les chiffres

L'Union européenne (UE) est une association économique et politique composée actuellement de 27 États Membres (UE-27). À l'origine, il y avait la Communauté économique du charbon et de l'acier créée en 1951 par six pays. En 1957, à la suite du Traité de Rome, la Communauté économique européenne (CEE) est établie. Elle passe à 12 États Membres entre 1973 et 1986. En 1993, elle devient l'Union européenne (UE) après la signature du Traité de Maastricht.

En 1995, trois nouveaux membres rejoignent l'UE (UE-15). En 2004, l'UE passe à 25 Membres (UE-25), à 27 Membres (UE-27) en 2007.

entendu étroitement liés : il est normal que ceux qui assument leurs responsabilités de manière correcte et efficace soient ceux qui bénéficient de l'accès aux stocks de poisson ».

Par ailleurs, la DG Mare estime que « l'utilisation d'instruments de marché comme les droits de pêche transférables peut constituer une manière plus efficace et moins onéreuse de remédier à la surcapacité des flottes ». Elle ajoute que « ces systèmes peuvent s'accompagner de garde-fous destinés à éviter une concentration excessive en termes de propriété ou des effets négatifs

La pêche artisanale pourrait jouer un rôle fondamental pour donner à la pêche européenne un caractère plus durable.

sur les activités de pêche artisanale et les communautés côtières ».

Cette approche peut cependant avoir de sérieuses incidences sur la pêche artisanale, là où une gestion fondée sur des droits et le recours à des mécanismes de marché pour leur attribution, comme le préconise la Commission, pourraient entraîner une concentration de la propriété des droits d'accès à la ressource et pénaliseraient les pêcheurs artisans. Ce marché libre pour les droits de pêche a plusieurs conséquences en matière de partage équitable des profits

tirés de cette activité, surtout quand les droits doivent être loués.

Quand on passera aux choses sérieuses, il est permis de se demander qui aura la priorité. Les droits transférables des grosses sociétés auront-ils préséance sur les droits du secteur artisanal ?

Depuis que la réduction des capacités de capture est devenue un objectif de la PCP dans les années 1990, le nombre des navires dans l'Europe a baissé de 24 %, passant de 95 000 unités en 1998 à environ 83 000 en 2005. Mais au cours de la même période, la capacité de pêche (exprimée en kilowatts/kW et tonnage brut/GT), n'a diminué que de 10-15 %. Cela semble indiquer que ce sont essentiellement des bateaux relativement plus petits qui ont quitté la flotte.

Comme la flotte artisanale représente davantage d'emplois embarqués, la réduction du nombre de bateaux explique à elle seule environ 40 % des pertes d'emplois à bord. Au cours de la période 1998-2003, le nombre d'emplois embarqués dans l'Europe des 15 est passé d'environ 240 000 à environ 190 000, soit 21 % de moins, et le secteur artisanal étant le plus touché. Les plans de réduction des capacités de la flotte dans le cadre de la réforme de la PCP en 2012 auront d'importantes répercussions sur le secteur et des mesures s'imposent pour faire en sorte que la pêche artisanale n'ait pas à subir de façon disproportionnée les conséquences de ces plans. À cet égard, le Livre Vert souligne la nécessité d'adapter la gestion des pêches aux besoins du secteur artisanal et « envisage des régimes de gestion différenciés : un premier pour les flottes industrielles et un second pour les flottes artisanales des communautés côtières, centré quant à lui sur des objectifs sociaux ».

La pêche artisanale pourrait jouer un rôle fondamental pour donner à la pêche européenne un caractère plus durable et pour amortir, dans les communautés fortement dépendantes des activités de pêche, l'impact des conséquences économiques et sociales qu'entraînera la réduction drastique des capacités de capture envisagée.

Emplois

Avec un développement approprié, le secteur artisanal peut présenter bien des avantages : plus d'emplois, répartition plus équitable des profits tirés de la pêche, dépenses moins élevées pour le carburant et autres intrants, plus de souplesse pour s'adapter

aux variations économiques, écologiques ou sociales qui peuvent survenir pendant la saison, l'année ou plusieurs années.

Mais les petits bateaux ne sont pas nécessairement la garantie d'une pêche plus durable ou socialement équitable. Comme le fait remarquer le Livre Vert, « même si bon nombre des navires sont de petite taille et ont une incidence environnementale limitée, il n'en reste pas moins que la pêche artisanale peut endommager des habitats côtiers sensibles, et l'effet cumulé de tous les navires concernés peut être considérable et avoir de réelles conséquences sur l'état des stocks ».

Afin d'adapter au mieux la gestion des pêches aux besoins de la pêche artisanale, il faudrait qu'il y ait consensus sur une définition de ce secteur, ou au moins qu'il y ait une certaine entente sur l'envergure des opérations qui entrent dans cette catégorie. Pour l'heure, au niveau européen, il n'existe pas d'accord sur ce point, sauf que les unités de 10 mètres au plus sont effectivement considérées comme pratiquant une pêche à petite échelle, et qu'elles bénéficient à ce titre d'un traitement dérogatoire pour certaines réglementations.

Ceux qui défendent les intérêts de la pêche artisanale doivent donc impérativement s'impliquer dans le processus de réforme en cours pour s'assurer que les critères servant à définir ce secteur d'activité reposent sur des données



Pêcheur sur son *punt*, île d'Árainn Mhór, Irlande. Dans les communautés très dépendantes de la pêche, le secteur artisanal pourrait amortir l'impact des difficultés économiques et sociales.

objectives et pertinentes qui ne se limitent pas à la dimension physique et aux capacités de capture. On veillera à ce que la notion de pêche artisanale prenne clairement en compte les liens économiques et sociaux qui font de ce secteur un élément fondamental de la vie économique, du tissu social et des traditions culturelles des communautés côtières.

Il est indispensable, à cet égard, que le processus de réexamen et de réforme traite aussi du rôle des femmes dans la pêche, et dans le contexte plus général de l'environnement économique et social des communautés côtières européennes qui vivent de la pêche. En Europe, les femmes assument un rôle fondamental (bien que souvent caché ou invisible) dans les activités de pêche, en particulier les opérations de transformation après capture. Elles sont épouses et mères de marins. Physiquement, économiquement, socialement, elles apportent leur contribution à la filière, pour la capture, la transformation, la commercialisation et aussi l'administration de l'entreprise familiale. Pour le moment, la démarche exposée dans le Livre Vert ne fait pas explicitement état du rôle des femmes : il importe de remédier à cette lacune. Le processus de consultation en cours se doit d'écouter leur parole et en tenir compte.

Les représentants des petites îles et d'autres communautés devraient insister sur le caractère durable de leurs opérations (en termes de sélectivité des engins de capture, d'efficacité énergétique, de respect de l'environnement...), insister aussi sur l'équité (en matière de répartition des bienfaits

Les piliers de la PCP

La PCP repose sur quatre piliers : la protection des ressources (totaux admissibles de captures/TAC et quotas nationaux, mesures techniques diverses), la politique structurelle (composition de la flotte), l'organisation commune des marchés, le volet externe (pêche lointaine, aspects internationaux de la gouvernance des pêches, ORGP...).

En 2002, pour la première fois, l'UE adopte une stratégie en vue du développement durable de l'aquaculture européenne. L'aquaculture est en train de devenir de plus en plus la cinquième dimension de la PCP. Tous ces aspects sont inclus dans le processus de réexamen et de réforme en cours et qui débouchera sur une « nouvelle » PCP en 2013.

CORNELIE QUIST



Ramasseuses traditionnelles de coquillages à Cambados, Espagne.

La pêche artisanale tient une place fondamentale dans l'économie, le tissu social et la culture des communautés locales

28

économiques, d'emploi et d'alimentation dans les petites îles et les communautés excentrées. La pêche artisanale doit démontrer qu'elle constitue le modèle le plus approprié pour faire vivre l'économie, pour assurer l'alimentation des communautés côtières et maintenir leur tissu social. Il faut que les décideurs politiques tiennent compte des caractéristiques particulières qui font tout son intérêt dans ce contexte.

De leur longue expérience avec « la gestion des pêches à partir de Bruxelles », nombreux sont les pêcheurs artisans devenus bien sceptiques quant aux possibilités d'évolution, quant aux chances de se faire convenablement entendre dans le processus de réforme de la PC. **3**

Pour plus d'information



http://ec.europa.eu/fisheries/cfp_fr.htm

À propos de la PCP

http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/2002_reform_fr.htm

La réforme de la PCP en 2002

http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/review_fr.htm

Le réexamen de la Politique commune de la pêche

http://ec.europa.eu/fisheries/reform/docs/reform/com2009_0163_fr.pdf

Livre Vert sur la réforme de la PCP

www.fi.fi.ie/news.htm

Fédération des pêcheurs irlandais