

Contribution des représentants des secteurs de la pêche et de l'aquaculture de La Réunion à la consultation publique de la Commission européenne

“Pêche - Communication sur le fonctionnement de la politique commune de la pêche”

23 septembre 2022

L'objet de cette note est de faire connaître les problématiques communes de la pêche et de l'aquaculture des Régions ultrapériphériques (RUP) françaises s'agissant de la future communication de la Commission européenne sur le fonctionnement de la politique commune de la pêche.

Avec 1 500 km de côtes et plus de 650 000 km² de Zone Economique Exclusive (ZEE), la pêche des RUP françaises (Guadeloupe, Martinique, Guyane, Mayotte et La Réunion) représente un capital pour l'ensemble de l'Union européenne et un secteur essentiel tant pour l'économie de ces territoires que pour la sécurité alimentaire des populations qui s'y trouvent. La pêche permet également de participer à l'image de ces territoires sur le plan touristique.

Dans l'ensemble, la filière pêche des RUP françaises (production, transformation, commercialisation) représente 10 000 emplois directs. Dans ces régions où le taux de chômage avoisine les 30 % et atteint 60% chez les jeunes, le rôle de ce secteur au niveau de l'emploi constitue un facteur de cohésion économique et de stabilité sociale.

Toutefois, faute d'un cadre adapté prenant suffisamment en compte les spécificités des RUP, ce secteur demeure très insuffisamment développé dans certains territoires ultramarins. Les importations dans les DOM représentent encore aujourd'hui l'essentiel de la consommation locale de poissons, alors même que les orientations politiques de l'Union européenne souhaitent favoriser le renforcement de la sécurité alimentaire et de la résilience de ces régions.

En effet, la pêche des RUP françaises subit des contraintes propres à ces territoires isolés, insulaires et disposant de marchés de taille réduite. Ces contraintes ont un impact important sur le secteur de la pêche, caractérisé par des petits bateaux, souvent de moins de 10 mètres et n'excédant jamais 24 mètres.

La caractéristique de cette flotte est une faible capacité de capture et une autonomie réduite des bateaux en mer (95% des bateaux des RUP françaises pratiquent une pêche journalière). Il faut ajouter que les capacités, que ce soit en kilowatt ou en tonnages, définies par la PCP, ne sont atteintes dans aucune des RUP françaises.

Cette situation s'explique par l'histoire de la Politique commune de la pêche (PCP) qui a intégré très tardivement les RUP, conduisant ces pêcheries artisanales à une situation au mieux de stagnation, sinon de régression, dans l'ensemble des RUP françaises.

La prise en compte de cette réalité au sein de la Politique Commune de la Pêche (PCP) est nécessaire pour atteindre les objectifs fixés dans le cadre de cette politique.

1. Prévoir un chapitre spécifique aux RUP dans la Politique commune de la pêche et adopter un règlement autonome en faveur de la pêche artisanale dans les RUP

S'agissant de la Politique commune de la pêche, malgré l'introduction de l'article 349 dans la base juridique du FEAMPA, force est de constater qu'il est très difficile d'adapter les principes fondamentaux de la PCP aux caractéristiques spécifiques des bassins régionaux de la pêche dans les RUP (océan Indien, Caraïbe, océan Atlantique ouest...).

C'est la raison pour laquelle nous sollicitons l'appui du Parlement européen pour la création d'un chapitre spécifique sur les RUP, chaque fois que nécessaire, dans tous les instruments de la PCP.

S'agissant des aides compensatoires et de la réglementation spécifique aux caractéristiques de ces territoires, un règlement dédié à l'instar du POSEI pour l'agriculture des RUP pourrait être proposé à l'initiative des institutions européennes.

Ce cadre législatif permettrait d'organiser une stratégie globale renforcée et adaptée pour les RUP, bassin par bassin. Par contraste, la logique actuelle consistant à introduire des dérogations ou des mesures dérogatoires à la philosophie générale d'un règlement ne permet pas complètement d'adapter le corpus réglementaire de la PCP aux différentes réalités des RUP.

Un tel règlement autonome adapté à la pêche des RUP permettrait de sécuriser juridiquement plus facilement les plans de compensation des surcoûts.

En effet, le secteur de la pêche dans les RUP doit faire face à des contraintes spécifiques résultant de la petite taille et de l'enclavement de ces territoires. L'étroitesse des marchés les rend particulièrement vulnérables aux effets de prix et de volume. L'exposition forte du marché local de la pêche à la cyclicité et l'aléa des captures rend impossible l'écoulement des excédents saisonniers de la production locale avec les pays voisins ACP, et le revenu du pêcheur sert alors de variable d'ajustement pour rééquilibrer l'offre et la demande.

Pour toutes ces raisons, les aides européennes et notamment celles des Plans de compensation de surcoûts (PCS) sont des enjeux essentiels de pérennité pour ces filières.

La Commission européenne s'est engagée (cf. article 29d) à réaliser un rapport à mi-parcours sur la mise en œuvre du règlement FEAMPA, avec une attention particulière sur l'application des mesures en faveur des RUP. A ce titre, il conviendra selon nous que la Commission mène une réflexion sur le cadre juridique des aides compensatoires qui, à l'instar du POSEI, ne doivent pas être limitées dans le temps.

Il faut ajouter que les règles du FEAMPA sont construites pour répondre aux problématiques d'investissement des pêcheurs continentaux.

Ces règles sont parfois inadaptées aux régimes d'aides compensatoires que sont les PCS.

Or, ces aides spécifiques aux RUP permettent aux pêcheurs des RUP de compenser les surcoûts qu'ils subissent par rapport aux pêcheurs continentaux. Par nature, les PCS devraient être approuvés de manière ex-ante et le principe de subsidiarité conditionné à un cadre juridique sécurisé qui diffère de celui mis en œuvre pour les aides à l'investissement.

2. Autoriser le renouvellement des flottes de pêche dans les régions ultrapériphériques

Le secteur de la pêche dans les RUP n'a pas pu bénéficier de la modernisation des flottes européennes qui a marqué les années 1980. Ces territoires étaient à l'époque exclus du champ d'application de la PCP lorsque, des années 1970 à 1992, celle-ci favorisait le développement des capacités des flottes de pêche.

Entre 1992 et 2009, les autorisations européennes de financement de flottes de pêche n'ont été autorisées que par à-coups, pour être finalement supprimées à partir de 2009.

Mais même lorsque la Commission européenne a, durant cette période, autorisé une possibilité de financement des flottes de pêche via les aides d'État, ce fut pour des périodes limitées qui ne correspondaient pas à la disponibilité des fonds, rendant finalement très complexe, voire impossible, le renouvellement des flottes.

Ces flottes sont donc restées inadaptées et vieillissantes, faute d'avoir pu bénéficier de financements publics européens adaptés aux besoins.

C'est à la fin de l'année 2017 qu'une nouvelle étape a été franchie avec l'engagement de la Commission européenne de rétablir un renouvellement des flottes de pêche artisanales et traditionnelles des RUP, dans le cadre de sa nouvelle Stratégie en faveur des RUP.

Cette position de la Commission européenne a été officialisée dans le discours prononcé par le Président de la Commission européenne, M. Jean-Claude Juncker, à l'occasion de la Conférence des Présidents des RUP, le 27 octobre 2017 à Cayenne.

Un an plus tard, le 22 novembre 2018, la Commission européenne modifiait ses Lignes directrices concernant les aides d'État dans le secteur de la pêche, afin d'autoriser les aides d'État exceptionnelles dans les RUP en faveur du renouvellement de la flotte de pêche.

Après quatre années d'échanges entre les autorités nationales et la Commission européenne, une décision d'aide d'État relative aux aides au renouvellement de la flotte de pêche côtière des cinq RUP françaises a été autorisée le 28 février 2022 (date de parution au Journal Officiel de l'Union européenne).

Toutefois, cette décision est prise sous réserve qu'une démonstration d'un équilibre entre la capacité de la flotte et les possibilités de pêche des segments concernés soit transmise à la Commission européenne.

En raison d'un déséquilibre constaté par la Commission européenne entre la capacité de la flotte et les possibilités de pêche, la DG MARE a, dans sa lettre de réponse aux autorités françaises du 30 mars 2022, suspendu les effets opérationnels de cette mesure.

La Commission européenne considère en effet que les données transmises par la France dans le rapport dit « capacité » sont incomplètes et ne permettent pas de démontrer qu'il existe un tel équilibre. Ce faisant, la DG MARE, conclut qu'*« aucune aide ne peut être octroyée pour le renouvellement de la flotte »*.

Mais cette conclusion de la DG MARE résulte, selon nous, d'un traitement erroné et inadapté des données qui sont remontées dans le cadre du rapport capacité puis analysées par le Comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP).

En effet, les indicateurs biologiques, économiques et techniques mis en évidence dans le rapport du CSTEP sont déterminés à partir de méthodes de calcul qui ne prennent pas en compte les spécificités des RUP, notamment le versement d'aides compensatoires (PCS).

A ce titre, les Plans de Compensation de Surcoûts ont été mis en œuvre en application de l'article 349 du TFUE, précisément pour tenir compte des réalités économiques locales des entreprises de pêche dans les RUP.

Si au niveau continental, on peut comprendre que dans le calcul des ratios économiques (CR/BER, RoFTA) ne soient pas prises en compte les aides d'exploitation, cela ne peut être le cas pour les RUP s'agissant des PCS, précisément parce que sans aides compensatoires les pêcheries ne sont pas rentables pour des raisons structurelles.

S'agissant des indicateurs techniques, le même raisonnement peut être appliqué au nombre de jours en mer. En effet, en Guyane ou à La Réunion par exemple, les conditions météorologiques ne sont pas les mêmes qu'en Méditerranée ou que dans les zones de l'Atlantique Est. Cette situation, appuyée sur des données de Météo France, a été reconnue par la Commission européenne elle-même dans le cadre de l'approbation des premiers Plans de Compensation de Surcoûts (2014).

Dit autrement, les indicateurs économiques et les indicateurs techniques, qui remontent actuellement, après analyse du CSTEP, sous la forme de la couleur « rouge », sont en réalité, après prise en compte de ces spécificités, en « vert ».

S'agissant enfin de l'indicateur biologique, les données remontées par l'IFREMER puis la France font apparaître un niveau de la ressource en « vert » concernant les bateaux de plus de 12 mètres, c'est-à-dire les bateaux qui pêchent des poissons pélagiques, par nature migrateurs. Cette ressource est analysée dans le cadre de la CTOI et ne fait pas l'objet de restriction particulière.

Toutefois, l'indicateur pour les bateaux de 0 à 12 mètres est quant à lui marqué en « rouge », l'IFREMER considérant à juste titre que ce segment de pêche peut couvrir non seulement les poissons pélagiques mais également les poissons démersaux ; pour lesquels l'analyse des stocks est aujourd'hui effectuée sur la base d'un comptage des débarques.

Compte-tenu de la réduction du nombre de bateaux, mais également leur déclassement progressif du fait de l'avancée de la réglementation européenne, les débarques constatées dans les RUP apparaissent naturellement en décroissance. Conclure de cette situation un problème de la ressource n'est à l'évidence pas fondé sur une version scientifique permettant d'analyser l'état d'un stock.

Ajoutons que, dans ces zones, aucune des pêcheries artisanales des RUP françaises ne dépassent le niveau de 3 000 tonnes par an, c'est-à-dire moins de 25% d'une seule marée d'une thonier senneur qui pêche pourtant les mêmes espèces pélagiques.

Enfin, il faut également ajouter que la notification des autorités françaises transmise à Bruxelles pour le renouvellement des flottes des segments de 0 à 12 mètres ne concerne que les bateaux de 3ème catégorie, c'est-à-dire seulement ceux qui sont armés pour la pêche pélagique.

Le marquage en « rouge » de l'indicateur biologique SHI concernant les segments de flottes de 0 à 12 mètres devrait donc là aussi faire l'objet d'une note spécifique permettant d'identifier, pour ce segment de pêche, un indicateur en « vert » et non en « rouge ».

C'est le cas pour les bateaux des segments HOK VL0010 et HOK VL1012, le SHI devrait apparaître comme équilibré pour tous les bateaux de 3ème catégorie, étant donné qu'ils ne pêchent que des espèces pélagiques.

Ainsi, tous ces indicateurs, tels que calculés, créent une situation d'apparent « déséquilibre » des critères d'analyse de la Commission européenne qui n'est pas conforme à la réalité de la ressource halieutique dans les RUP françaises.

La pêche dans ces régions se caractérise au contraire par son faible impact environnemental. Le secteur est marqué par une prédominance de la petite pêche (bateaux inférieurs à 12 mètres).

A titre d'exemple, La Réunion ne prélève que 0,16% des captures dans l'Océan Indien selon les données de la Commission des thons de l'océan Indien (CTOI). En outre, des espaces de gestion spécifique ont été créés pour prévenir la sollicitation importante de la zone côtière (réserve nationale naturelle marine de La Réunion et réserve de pêche de Sainte Rose créée à l'initiative des professionnels artisans).

Ainsi, vouloir assimiler les RUP et ses petites entreprises au désastre de la surpêche mondiale est un non-sens.

C'est au contraire l'absence de renouvellement des flottes des RUP qui est devenue un danger tant pour la sécurité des pêcheurs en mer, compte-tenu des conditions climatiques spécifiques, que pour la sécurité alimentaire de ces territoires.

C'est la raison pour laquelle nous sollicitons un réexamen de la position de la DG MARE sur les indicateurs biologiques, économiques et techniques, afin de rendre possible une croissance durable prônée par l'économie bleue dans ces territoires.

3. Tenir compte des intérêts des régions ultrapériphériques françaises dans la dimension extérieure de la Politique commune de la pêche

La filière structurée de la pêche à La Réunion souhaite attirer l'attention de la Commission européenne sur l'impasse dans laquelle se trouve depuis près de trois ans la renégociation de l'Accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable (APPD) avec Madagascar, ainsi que la négociation en cours du renouvellement de l'APPD avec La République de Maurice.

Or, plus de la moitié du poisson débarqué à La Réunion était précédemment pêché dans les eaux malgaches. Ce tonnage représente environ 1000 tonnes par an, soit 50 % du total de la pêche pélagique de l'ensemble des armements artisanaux de la Réunion. Avec Maurice, le total de la débarque à La Réunion pourrait être réduit dans des proportions encore supérieures. Or, les prélèvements de la pêche artisanale (poissons pélagiques et démersaux) ne représentent à La Réunion qu'une moyenne de 3 000 tonnes par an.

L'APPD avec Madagascar étant arrivé à échéance fin 2018, les pêcheurs artisanaux réunionnais se sont rabattus sur les eaux mauriciennes et réunionnaises pour survivre. Cela accroît considérablement la pression sur l'équilibre économique du secteur de la pêche artisanale à La Réunion. En conséquence, cette situation génère des conflits de cohabitation dans l'accès à la ressource halieutique côtière, en raison notamment de l'absence du renouvellement des flottes qui repousse progressivement tous les bateaux dans la zone des 5 milles nautiques.

Si une prorogation pour six mois de l'accord entre l'Union européenne et la République de Maurice a été approuvée le 13 septembre 2022, les négociations pour la signature d'un nouveau protocole d'accord sur la pêche s'avèrent plus complexes que prévu.

Dans le même temps, la Commission européenne négocie le renouvellement des accords de la zone Afrique orientale et australe (AFOA) renouvelant à ces territoires des concessions commerciales sans limite. Elle renouvelle de surcroît ses engagements d'aides au développement de ces territoires.

Il y a dans ces négociations un déséquilibre entre ce qu'offre l'UE à ces territoires au nom du développement et de la solidarité et la posture des autorités malgaches et mauriciennes vis-à-vis des pêcheries artisanales de La Réunion.

Le renouvellement des accords de partenariat de pêche durable, notamment celui entre l'UE et Madagascar, revêt donc un caractère vital pour le secteur de la pêche artisanale réunionnaise, qui n'a cessé d'alerter l'UE et les autorités françaises sur les conséquences socio-économiques majeures d'une interruption prolongée des activités de pêche dans ces zones essentielles pour les pêcheries et l'économie locale réunionnaises.

En outre, la pêche dans les RUP connaît également une forte pression concurrentielle de l'importation, principalement en provenance de pays tiers (Guyana, Brésil, Vietnam, Sri Lanka, Indonésie, Madagascar, Seychelles) qui bénéficient de coût de travail bas et de normes de construction ou de sécurité leur permettant d'exploiter des navires trois fois moins coûteux qu'un bateau sous pavillon communautaire.

En Guyane, cette situation de pression sur la ressource est aggravée par la pêche illégale des pêcheurs du Brésil et du Guyana, menaçant la ressource et la filière pêche artisanale. Le cadre réglementaire communautaire permettant de lutter contre la pêche INN existe mais n'est pas appliqué avec la rigueur de la Commission européenne en la matière, s'agissant notamment de la Guyane.

Dans ce contexte, les institutions européennes peuvent conditionner au moins partiellement, si elles le souhaitent, le droit d'accès au marché unique européen non seulement au respect par les pays tiers voisins des RUP des règles européennes sur la pêche INN, mais également au renouvellement des accords de partenariat sur la pêche.

4. Adapter l'OCM pêche afin de favoriser la structuration des filières de la pêche dans les régions ultrapériphériques

Le développement des filières pêches dans les RUP est fortement contraint par les conditions de marché dans ces régions insulaires ou quasi-insulaires très spécifiques qui ne sont pas totalement prises en compte dans le cadre de l'OCM.

Ainsi, les flux importants d'importations de poissons sont une source continue de menace pour les revenus des pêcheurs locaux en raison d'une pression de l'importation sur le marché local permanente et par nature, la plus compétitive du monde.

Afin d'assurer le développement endogène de filières capables de répondre aux besoins des consommateurs locaux, il convient d'adapter les règles de l'OCM sur les actions pouvant être engagées dans le but de doter les filières locales de production des moyens permettant une concurrence loyale.

Les problématiques de marché étant omniprésentes dans les RUP, notamment françaises, les opérateurs locaux ont été invités à se structurer au travers d'interprofessions par les autorités françaises, allant des organisations de pêcheurs à la distribution au consommateur final.

Il conviendrait donc de permettre à ces interprofessions, sous réserve de leur représentativité et de l'accord de l'ensemble des familles professionnelles membres, sous le contrôle des autorités publiques, d'engager des actions visant à la stabilisation du marché, tant sur le prix que sur les volumes commercialisés, par dérogation à l'article 101.1, paragraphe a et b du TFUE.

5. Autres points d'attention

Il est important de renouveler, au-delà du 31 décembre 2022, la dérogation visant à réserver la pêche aux navires locaux et aux navires de l'Union pêchant traditionnellement dans les eaux situées à moins de 100 milles marins des lignes de bases des régions ultrapériphériques, sur le modèle de l'article 5 de l'actuelle PCP : « *Dans les eaux situées à moins de 100 milles marins des lignes de base des régions ultrapériphériques de l'Union visées à l'article 349, les Etats membres concernés sont autorisés, jusqu'au 31 décembre 2022, à limiter la pêche aux navires immatriculés dans les ports de ces territoires. Ces limitations ne s'appliquent pas aux navires de l'Union pêchant traditionnellement dans ces eaux, pour autant que ces navires ne dépassent pas l'effort de pêche qui y est traditionnellement exercé* ».

Par ailleurs, lorsque la pêche est réalisée à base d'engins sélectifs, une mesure en faveur des bateaux (enregistrés dans les RUP) représentant moins de 200 tonnes de débarques par an peut être introduite en dérogation au mécanisme de Rendement Maximal Durable (RMD), espèce par espèce (notamment les espèces pélagiques).

En outre, les différents bassins géographiques dans l'organisation du Conseil consultatif pour les RUP (CC RUP) ne sont pas reconnus pour des raisons que les pêcheurs ne peuvent pas comprendre : la disparité des zones géographiques et des types de pêches artisanales et/ou traditionnelles ne peut répondre qu'à un cadre de gestion unique. La prise en compte et la représentation des différents bassins de pêche au sein du CC RUP seraient un atout pour l'Union européenne, lui permettant de faire remonter des données sur les stocks, l'état de la ressource et les méthodes durables de pêche pour chaque zone. Pour cela, une révision du cadre de gestion du CC RUP permettant de favoriser la régionalisation en consolidant le rôle des groupes de haut niveau et des conseils consultatifs serait de nature à apporter une solution à l'impasse dans laquelle le Conseil consultatif pour les RUP se trouve. Il s'agit de les autoriser à adapter de manière plus souple qu'aujourd'hui les plans pluriannuels de gestion. En outre, une meilleure représentation des ONG à 50% et des règles de vote à la majorité absolue contribuerait à l'amélioration du fonctionnement des conseils consultatifs.

*

* *

Résumé des propositions à l'attention de la Commission européenne

- Introduire un chapitre spécifique aux RUP dans la PCP, chaque fois que nécessaire ;
- Modifier les Lignes directrices de 2014 concernant le calcul des indicateurs biologiques, économiques et techniques permettant de renseigner le rapport capacité, en tenant compte des spécificités des pêcheries, région par région ;
- Renouveler les accords de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'UE et Madagascar et l'UE et Maurice ;
- Moduler le droit d'accès au marché unique européen en fonction du respect par les pays tiers voisins des RUP des règles européennes sur la pêche INN ;
- Adapter les règles de l'OCM dans le but de mieux structurer les filières de la pêche dans les RUP ;
- Garantir la sécurité juridique des Plans de compensation des surcoûts (PCS) en généralisant l'approche des coûts simplifiés pour l'approbation des PCS par la Commission européenne, et si nécessaire, proposer un règlement autonome à l'instar du POSEI « agricole » pour la pêche des RUP ;
- Renouveler, au-delà du 31 décembre 2022, la dérogation visant à réserver la pêche aux navires locaux et aux navires de l'Union pêchant traditionnellement dans les eaux situées à moins de 100 milles marins des lignes de bases des régions ultrapériphériques, sur le modèle de l'article 5 de l'actuelle PCP ;
- Introduire une dérogation au mécanisme de Rendement Maximal Durable (RMD), espèce par espèce (notamment les espèces pélagiques), pour des bateaux (enregistrés dans les RUP) représentant moins de 200 tonnes de débarques par an, lorsque la pêche est réalisée à base d'engins sélectifs ;
- Prendre en compte les spécificités de chaque bassin géographique des RUP dans l'organisation du Conseil consultatif pour les RUP.