

La législation du droit de la pêche et son avenir dans la politique de l'Union Européenne

(Legislation on the right to fish and its political future in the European Union)

Mitxelena, Anne Marie; Bui Dinh, Laurent

Eusko Ikaskuntza

Fac. Pluridisciplinaire

29-31 Cours du Comte de Cabarrus

F-64100 Baiona

BIBLID [1137-439X (2002), 21; 93-109]

Le principe de base du droit de la pêche était celui d'une totale liberté et d'un égal accès des États aux ressources de la mer. La réglementation générale de la pêche va voir le jour après la 2nde G.M. A partir de là, différentes étapes vont modifier ce droit et c'est l'Union Européenne qui va instituer un régime communautaire de la pêche et de l'aquaculture, ces normes vont connaître d'importantes modifications en 2002.

Mots Clés: Droit de la pêche. Origine coutumière. Etapes différentes sur la législation. Politique commune de la pêche 1970. Acte d'adhésion. Droit communautaire. Modification en 2002.

Itzas baliabideetara iristeko askatasun osoa eta Estatuén berdintasuna dira arrantzarako eskubidea-ren oinarritzko printzipioa. Arrantzaren arautze orokorra bigarren mundu gerraren ondoren agertu zen. Handik aurrera, hainbat aldiz aldatu da legeria hori eta, azkenik, Europako Batasunak arrantzaren eta akuakulturaren komunitate erregimena ezarri zuen, nahiz eta arau horiek aldaketa handiak jasan beharko dituzten 2002an.

Giltza-Hitzak: Arrantzarako eskubidea. Ohiturazko jatorria. Legeriaren aldi desberdinak. Arrantzaren politika komuna 1970. Atxikimendu akta. Komunitate zuzenbidea. 2002. urteko aldaketa.

El principio de base del derecho de la pesca era el de total libertad et de igual acceso de los Estados a los recursos del mar. La reglamentación general de la pesca de la segunda guerra mundial va a nacer. A partir de aquí, diferentes etapas modificarán este derecho y es la Unión Europea quien va a instituir un régimen comunitario de la pesca y de la acuicultura. Estas normas conocerán importantes modificaciones en 2002.

Palabras Clave: Derecho de la pesca. Origen consuetudinario. Diferentes etapas sobre la legislación. Política común de la pesca 1970. Acta de adhesión. Derecho comunitario. Modificación en 2002.

Pendant des siècles, Français et Espagnols ont régulièrement pratiqué la pêche dans les mêmes eaux de façon concurrentielle ou en tous cas avec des intérêts qui interfèrent de manière chronique.

I. Le rôle du droit international était alors d'assurer la liberté et l'égalité d'accès des États aux ressources de la mer.

La souveraineté qu'exerce l'État riverain sur ses eaux territoriales lui donne aussi bien le droit d'y réserver la pêche à ses nationaux que la faculté de l'ouvrir aux étrangers.

En fait le droit de la pêche se confondait avec le droit traditionnel de la mer et ne comportait aucune spécificité. Un tel droit paraissait en parfaite harmonie avec ce qui était tenu pour la situation de faits c'est à dire l'accès au droit de la pêche, qui se définissait comme une concentration des ressources dans les eaux peu profondes et celles qui sont territorialisées, c'est à dire celles qui baignent immédiatement les côtes de l'État riverain.

L'une des nouvelles Conventions sur la police de la pêche dans la mer du Nord du 6 mai 1882 stipulait "que les pêcheurs nationaux jouiront du droit exclusif de pêche dans le rayon de trois milles". La Convention peut être considérée comme une bonne expression de ce droit traditionnel de la pêche. Cependant, la Communauté internationale était loin d'être homogène. Les États étaient séparés par des situations spécifiques et des intérêts divergents dans la mesure où des États respectaient les limites des trois milles et d'autres les dépassaient (dont la Grande Bretagne).

Ainsi présentée, la réglementation générale de la pêche est d'origine coutumière, avec des conventions qui donnent consistance à un droit spécifique à la pêche et des conventions à caractère bilatéral qui sont les plus nombreuses mais limitées quant à leur objet.

II. La seconde guerre mondiale provoque un profond bouleversement politique et économique dans le monde et a eu des répercussions dans le domaine de la pêche.

Beaucoup de conventions n'étaient plus appliquées et, plus généralement, le droit traditionnel de la pêche s'est trouvé contesté par de nombreux États.

C'est essentiellement la limitation à la seule étendue des eaux territoriales des droits exclusifs de pêche (qu'il s'agisse de la réglementation ou de l'exploitation) qui motive les conventions bilatérales. Celles-ci vont aller en s'accumulant et visent à étendre les compétences de l'État riverain au-delà de la limite traditionnelle des trois milles.

Toute une succession de déclarations unilatérales vont ainsi marquer les années 1950-1970. On peut citer dans ce sens, la Déclaration de Santiago de 1952 ou celle de Montevideo de 1970.

Face à ces revendications, les décisions de la Cour Internationale de Justice (CIJ) vont définir la zone de pêche:

“zone à l’intérieur de laquelle un État peut prétendre à une compétence exclusive en matière de pêcheries indépendamment de zone territoriale... l’extension de cette zone de pêche jusqu’à une limite de 12 milles semble désormais généralement acceptée” (CIJ 25/07/74 Royaume-Uni C/ Islande et RFA/Irlande).

Deux ans après ces décisions, la Résolution du Conseil du 3 novembre 1976 mentionne qu’il convient que les États membres “étendent par une action concertée la limite de leurs zones de pêche à 200 milles (Zones économiques exclusives ou ZEE)”.

Tous ces accords, font partie intégrante du droit de la pêche. Ils témoignent de l’existence d’un droit local ou régional du droit de la pêche à côté d’un droit général dont la Convention de Genève de 1958 témoigne de l’articulation de ces réseaux conventionnels.

III. Le droit de la pêche avant l’adhésion de l’Espagne à l’Union Européenne (avant 1986). Il n’est pas abusif de prétendre que la notion de “droits historiques de pêche” a encore aujourd’hui valeur d’une norme acceptée en droit international maritime.

L’Espagne a toujours pu arguer de ses droits historiques de pêche même si la portée de ces droits n’est que relative. Dès l’entrée en vigueur de la loi du 16 juillet 1976 créant une zone économique de 200 milles pour la France, les droits historiques des pêcheurs espagnols ont fait l’objet de restrictions.

En fait, chaque pays fait sa “police” à partir des normes de l’Union Européenne. On ne parle pas le même langage, on n’a pas la même façon d’agir, on n’a pas les mêmes intérêts.

En effet, l’organisation de la pêche varie en fonction des pays, et ceci influe les rapports avec les autres pays.

Avant la loi de 1976, la loi de 1971 limitant les eaux territoriales françaises à 12 milles alors qu’elles étaient de 6 milles, avait porté préjudice à la flotte du Pays basque intérieur. Celle-ci avait désormais besoin de licences de pêche pour travailler sur des territoires qu’elle considérait de part la tradition, siens. Le Sud était de fait soumis à la législation.

IV. La politique commune de la pêche (1970). Cette politique est une des politiques les plus intégrées de l’Union. C’est l’outil de gestion dont s’est dotée l’Union Européenne pour aménager la pêche et l’aquaculture et elle repose sur le principe du libre accès aux eaux et aux ressources communautaires.

Cette politique couvre l'ensemble des activités de pêche et d'élevage des ressources aquatiques vivantes ainsi que les activités de commercialisation et de transformation de ces produits.

Les premières mesures communes dans le secteur de la pêche datent de 1970. Elles fixent les règles concernant l'accès aux zones de pêche, celles relatives à l'organisation commune du marché des produits de la pêche et aux mesures d'accompagnement structurelles dans un souci de rationalisation des investissements de la flotte communautaire et des installations à terre.

En fait, c'est parce qu'une politique solide, axée sur la conservation et la gestion des ressources de pêche s'est avérée nécessaire, que ce que l'on appelle "l'Europe bleue" est finalement devenue une politique à part entière en 1983, avec l'adoption par le Conseil du 1^{er} Règlement de base en matière de pêche, le Règlement n° 170/83 du 27 janvier 1983, qui établit des mesures conservatoires de gestion basées sur les totaux admissibles de captures et les quotas de pêche.

L'ADHÉSION DE L'ESPAGNE EN 1986 À L'UNION EUROPÉENNE

Le régime nouveau de l'exercice de la pêche espagnole repose sur 4 axes principaux:

- le contrôle et la surveillance des activités de pêche,
- la restructuration de la flotte espagnole dans le cadre de la politique structurelle,
- l'intégration dans l'organisation du marché des produits de la pêche,
- l'accès aux eaux et aux ressources.

L'Espagne devenant membre à part entière de l'Europe bleue dès 1986, elle aurait dû s'intégrer pleinement dans l'ensemble des principes et du fonctionnement de la politique commune de la pêche. Mais les activités de pêche ont été sévèrement encadrées, le principe de libre accès comportant dans sa généralité de nombreuses dérogations et exceptions pour la flottille espagnole.

En effet, la puissance du secteur de pêche espagnol était assez effrayante, surtout pour la France qui voulait protéger sa flotte devant cette armada qui allait "rafler le poisson" des côtes européennes, puisqu'il apparaissait clairement que l'UE allait développer une politique de quotas déjà en marche.

C'est pourquoi, l'acte d'adhésion de l'Espagne, prévoyait la mise en place d'un régime dérogatoire spécifique, d'une durée limitée jusqu'au 31 décembre 2002 et prescrivant les droits réciproques de l'Espagne et des autres États membres en matière d'accès aux eaux et aux ressources. Des dispositions étaient ainsi fixées en ce qui concerne les conditions d'accès et

d'exercice des activités de pêche par les bateaux espagnols, les limites des captures autorisées, et le nombre de navires pouvant exercer simultanément leurs activités.

A l'occasion des négociations concernant l'adhésion de la Norvège, grand pays pêcheur, l'Espagne a dénoncé le processus d'intégration et d'accès aux eaux des autres États membres qui lui avait été imposé. Cette application n'avait pas été sans susciter des difficultés conduisant parfois à des affrontements violents. Après avoir menacé de ne pas accepter l'adhésion de la Suède, de la Finlande et de l'Autriche en 1994, l'Espagne exigea que soit anticipée l'échéance prévue du régime transitoire. Elle obtint gain de cause et le Conseil adopta le Règlement 1275/94 du 30 mai 1994 qui prévoit l'intégration complète de l'Espagne le 1^{er} janvier 1996 au lieu du 1^{er} janvier 2003, dans le plein respect de l'acquis communautaire, c'est à dire en particulier du principe de stabilité relative (maintien dans le temps de la part des ressources attribuée à chaque État) et des exceptions portant sur certains parages sensibles.

Le Règlement 685/95 du 27 mars 1995 confirme l'accès non discriminatoire des flottes de pêche espagnoles à partir du 1^{er} janvier 1996 en respectant les principes ci-dessus mentionnés.

Le retrait du Groenland de la Communauté en 1985, la réunification allemande en 1990, les adhésions à l'UE (en particulier celles du Danemark, de l'Espagne et du Portugal), ont provoqué des problèmes différents au sein de l'Union quant à la politique de la pêche. Aussi, pour que le secteur de la pêche puisse faire face aux conséquences de ces différents événements, une révision de cette politique était nécessaire. Le Règlement CE n°3760/92, qui prévoit le mode de fonctionnement de la PCP jusqu'à l'an 2002, a été adopté dans ce sens.

Néanmoins, des problèmes majeurs subsistent, en particulier un déséquilibre alarmant entre la capacité de la flotte et les ressources disponibles.

C'est pourquoi, une refonte de la politique de la pêche, d'ailleurs prévue par l'article 14.2 du Règlement 3760/92 est à l'ordre du jour pour 2002.

L'AVENIR DE LA POLITIQUE COMMUNE DE LA PÊCHE

Le Règlement CEE n° 3760/92 en date du 20 décembre 1992¹ instituant un régime communautaire de la pêche et de l'aquaculture prévoit dans son article 14.2, que la Commission présente au Parlement et au Conseil, le 31 décembre 2002 au plus tard, un rapport sur la situation de la pêche dans l'Union Européenne et sur la mise en œuvre du dit Règlement.

1. JO L. 389 du 31 décembre 1992.

Sur la base de ce rapport, le Conseil décidera de tout ajustement nécessaire à la politique commune de la pêche (PCP). L'ensemble des volets de cette politique² sera donc susceptible d'être discuté, ce qui fera de 2002 une échéance majeure pour l'avenir de la politique communautaire de la pêche.

Les problèmes auxquels se trouve confrontée cette politique sont en effet préoccupants.

Les ressources halieutiques se raréfient du fait d'une surmortalité par pêche trop importante, affectant notamment les juvéniles; cette "pénurie de matière première", combinée à une surcapacité de la flotte, place l'ensemble des pêches européennes en situation d'extrême vulnérabilité économique et sociale, notamment en termes d'emplois. Cette situation est d'autant plus alarmante que les mécanismes actuels de la PCP, n'ont pas réussi jusqu'à présent à endiguer ces phénomènes.

Une seconde révision de cette politique est donc nécessaire³. 2002 constituera une date clé pour lui redonner de nouvelles bases. Les sujets principaux devraient être:

– Les questions d'accès aux eaux et aux ressources communautaires (bande des 6/12 milles et régime d'accès au Shetland Box).

– La révision du système actuel de gestion des ressources (totaux admissibles de captures et quotas de pêche).

– Une redéfinition des accords de partenariat entre l'UE et les pays tiers.

– Mais surtout, et c'est la question la plus sensible, une réduction considérable de l'effort de pêche.

La réforme est déjà en cours pour certains volets de la politique de la pêche; entre autres: pour la politique structurelle⁴ et le marché communautaire des produits de la pêche⁵.

2. Ces volets sont au nombre de quatre: la gestion et la conservation des ressources, les actions structurelles en faveur du secteur de la pêche, l'organisation commune des marchés (OCM) et les relations et accords de pêche avec les pays tiers.

3. Une première révision de la PCP a en effet eu lieu en 1992, suite au rapport de la Commission (SEC final 2288 du 18 décembre 1991).

4. Nouveau Règlement du 22 novembre 1999.

5. Nouveau Règlement du 17 décembre 1999.

L'ACCÈS AUX EAUX ET AUX RESSOURCES COMMUNAUTAIRES

Dans ses textes fondamentaux⁶, la politique de la pêche prévoit pour les navires de pêche communautaires, le libre accès à l'ensemble des eaux des États membres, y compris les eaux territoriales (bande des 12 milles). C'est le fameux principe de libre accès aux eaux et aux ressources communautaires, l'un des grands principes de base de la PCP.

Cependant, le régime actuel de la PCP est un régime dérogatoire par rapport à ce principe général. En effet, une dérogation fondamentale à ce principe a été introduite en 1972 dans la législation communautaire de la pêche (contexte d'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark) et a été reconduite depuis lors, d'abord en 1983 (adhésion de l'Espagne et du Portugal) puis, en 1992 avec le Règlement CEE 3760/92.

Ainsi, les bandes côtières de 6 et 12 milles marins sont exclusivement réservées aux nationaux de chaque État membre.

A partir du 1^{er} janvier 2003, date à laquelle cette dérogation arrive à échéance, n'importe quel navire communautaire pourra librement pêcher dans les eaux des autres États membres, sauf décision contraire du Conseil prise à l'unanimité.

Des arguments juridiques militent dans le sens d'une application effective du principe: les restrictions en matière d'accès sont en effet contraires à plusieurs principes de base du Traité d'Amsterdam, à commencer par le principe de non discrimination et d'égalité de traitement. De nombreux arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes vont d'ailleurs dans ce sens⁷. Sur le terrain des arguments économiques, l'application des règles du marché unique au secteur de la pêche, conforte la thèse d'une reconnaissance effective du principe de libre accès. Le maintien d'un régime dérogatoire n'a plus force de citer aujourd'hui: d'une part, le régime actuel était déjà en vigueur au moment où a été signé l'Acte Unique en 1986 et le Traité de Maastricht en 1992, deux textes communautaires d'importance qui consolident et développent le marché unique; d'autre part, la libre concurrence du marché est désormais consacrée pour tous les autres secteurs de production. La pêche ne devrait donc pas constituer une exception au marché unique.

Toutefois, bien que contraire aux règles du marché unique, une approche modulée de la gestion serait conforme à la tendance actuelle allant dans le sens d'une gestion intégrée des zones côtières et d'un programme européen pour l'aménagement spécifique de ces zones, qui intéresse au

6. Cf. notamment Règlement 2141/70 du 20 octobre 1970 (JO L. 236 du 27 octobre).

7. CJCE 25/07/71 (aff. Factortame C-221/89); CJCE 04/10/91 Commission c/ Irlande (aff. C-93/89); CJCE 17/11/92 Commission c/ Royaume-Uni (aff. C-279/89).

premier chef les régions européennes à forte tradition de pêche et de cultures marines⁸.

Un régime particulier a également été instauré autour des Iles Shetland (Shetland Box). Ce régime y limite l'accès des navires de plus de 26 mètres pêchant les espèces démersales, autres que le merlan bleu et le tacaud norvégien. Il est mis en œuvre à travers un système de licences, le nombre maximal de navires étant fixé par le Règlement 3760/92. Ce régime est favorable à la France, pour laquelle un maximum de 52 navires sont autorisés à pêcher dans le Shetland Box, sur un total de 128.

En l'absence de décision explicite du Conseil, ce régime sera maintenu après 2002.

LA RÉVISION DU SYSTÈME ACTUEL DE GESTION ET DE CONSERVATION DES RESSOURCES

Le système actuel de gestion commun aux États membres de l'Union Européenne repose sur les totaux admissibles de captures (TAC) par espèce et par zone de pêche, ainsi que sur les quotas qui répartissent les TAC entre les États membres.

Ce système n'a cependant pas permis d'enrayer le déclin des stocks de reproducteurs⁹, ce qui demeure son principal objectif. En outre, le système des TAC ne fait plus l'unanimité au sein de l'UE. Un certain nombre de critiques ont été formulées à son encontre et concernent aussi bien ses modalités d'application que ses modalités de détail.

Une révision de ce système sera donc à l'ordre du jour pour 2002.

Le choix d'un nouveau mode de gestion est un problème complexe car il n'est pas possible de répondre de manière générale à la question de savoir quel système de gestion conviendra le mieux à chaque type de pêcherie. Le système qui convient ne pourra être choisi qu'après examen des différentes pêcheries prises individuellement. Néanmoins un rapport de la commission de la pêche du Parlement Européen¹⁰ met en lumière 3 critères qui pourraient s'appliquer au nouveau système de gestion:

– Le premier critère est le critère de durabilité et il est inhérent à l'exploitation des ressources. Dans la mesure où la conservation des ressources est primordiale pour garantir la pérennité de l'activité de pêche, tout nou-

8. Cf. conclusions du Conseil sur l'aménagement intégré des zones côtières; 18/12/95 DOC: 12998-95.

9. Sur la protection des jeunes poissons, cf.: Règlement CE n° 1434/98 du 29/06/98 (JO L 191. 07/0798).

10. Rapport Fraga; A4 - 0298/97.

veau système de gestion devra s'attacher à sauvegarder "un volume déterminé de la biomasse du stock de reproducteurs qui garantisse la capacité de renouvellement des ressources"¹¹. Ce concept implique également que le développement des activités économiques ait l'impact le plus faible possible sur les écosystèmes sur lesquels ces activités reposent, de manière à présenter un caractère durable. En effet, l'influence des considérations environnementales va sans cesse grandissante: il est évident par exemple que la pollution a des retombées importantes sur la capacité de renouvellement des ressources. Une interprétation large du critère de durabilité doit donc mettre l'accent sur la nécessité de mettre l'accent sur la nécessité d'accès les objectifs de conservation des ressources sur les écosystèmes dans leur ensemble, et non pas uniquement sur l'exploitation de ces ressources.

– Le deuxième critère est le critère de simplicité. Il repose pour sa part sur le choix des instruments de conservation des ressources¹². Ces instruments dont l'objectif est d'empêcher la capture d'espèces non recherchées en raison de leur faible valeur commerciale, portent principalement sur la réglementation des engins de pêche (détermination d'un maillage minimum), sur les restrictions ou interdictions de pêche, sur la définition de taux de prises accessoires (poissons appartenant à d'autres espèces que l'espèce cible). Si ces différentes mesures peuvent continuer à jouer un rôle pour ce qui est de la protection des stocks de juvéniles, il convient d'être plus mesuré en ce qui concerne leur utilisation. Il est effet impossible de les généraliser. Leur utilisation devrait être décidée pêcherie par pêcherie, en fonction des caractéristiques propres aux stocks et aux espèces concernées. Des conflits d'activité peuvent en effet se produire lorsque différentes pêcheries, impliquant l'utilisation d'engins incompatibles, ont lieu dans la même zone de pêche. Ce problème des conflits d'activités est lié à l'absence de recours aux mécanismes du marché, mais il est tout aussi imputable à la multiplication des instruments de conservation. Leur nombre est devenu tel, que le système de conservation des ressources n'est plus rationnel.

Le nouveau système devra donc reposer sur la cohérence et la simplicité.

– Le troisième critère est celui de l'efficacité. La gestion efficace des pêcheries et la conservation des ressources passent nécessairement par le règlement du problème des "profiteurs". En effet, les mesures de gestion s'avéreront inefficaces, si elles ne sont pas appliquées par tous les participants à une activité de pêche donnée: c'est le problème de "profiteurs". Si une société de pêche s'efforce de réduire son activité afin de conserver les stocks, elle ne fera que laisser d'avantage de ressources exploitables par ceux qui continuent à pêcher. Afin de remédier à ce problème, d'aucuns considèrent que la mise en place de droits individuels ou "droits de l'utilisateur", constituerait une alternative au système des TAC et des mesures de conservation.

11. Rapport Fraga sur la PCP après 2002.

12. Ces instruments reposent sur le Règlement de base 3094/86 du 7 octobre 1986, modifié par le Règlement 3071/95 (JOCE L. 239 30/12/95).

Les quotas individuels transférables (QIT) constituent un bon exemple de droits individuels. Dans le cadre de ce système, le TAC est attribué sous forme de quotas à des pêcheurs qui peuvent les vendre et les acheter. En théorie, lorsque la pêche porte sur plusieurs espèces, ce système de QIT leur permet de gérer des quotas concernant différentes espèces plus efficacement que lorsque ces derniers ne sont pas répartis et de maximiser les bénéfices qu'ils tirent de leurs quotas. Toutefois, un système tel que les droits individuels, implique que les ressources de pêche appartiennent effectivement aux pêcheurs et pose le problème théorique de savoir qui devrait posséder ces dernières: les pêcheurs ou la Communauté dans son ensemble? Il ne s'agit pas de "privatiser" la mer mais d'identifier les exploitants et les responsabiliser dans l'utilisation qu'ils font de la ressource. Il paraît évident que si les ressources avaient un propriétaire effectivement identifiable, on veillerait à ce que les captures soient maintenues à un niveau d'exploitation économique optimum. Dans le cas d'une propriété collective, le pêcheur ne se sent concerné que par ses propres captures et non par l'ensemble des ressources.

GESTION DES CAPACITÉS DE LA FLOTTE ET DE L'EFFORT DE PÊCHE

Depuis 1983, l'UE assure la gestion des capacités de la flotte grâce aux programmes d'orientations pluriannuels pour les flottes de pêche (POP).

La fin du POP II a coïncidé avec la publication en 1991 du rapport au Conseil et au Parlement européen sur la politique commune de la pêche, qui constituait une sorte d'examen à mi-parcours de la PCP. A cette époque déjà, ce document affirmait:

“...face au déséquilibre existant entre les ressources et l'effort de pêche, il faut rapidement:

– réduire l'effort de pêche y compris la capacité de pêche sur la base d'une politique plus contraignante de programmation structurelle tenant compte des différents segment de flotte.”

C'est ce que confirme également le rapport de la Commission au Conseil sur les trois premières années d'application du POP IV.

Les principales conclusions de ce rapport sont les suivantes:

– Les objectifs du POP IV sont beaucoup trop modestes pour établir un équilibre entre les ressources et leur exploitation dans des conditions durables.

– L'efficacité du POP IV est érodée par le caractère très peu satisfaisant des modalités des régimes d'effort mis en place par certains États membres qui ont opté pour la réduction de l'activité au lieu de miser sur la diminution des capacités.

– Dans l'ensemble, il s'ensuit que le POP IV n'a eu aucune incidence significative sur le degré de surcapacité de la flotte communautaire.

Ainsi, jusqu'à présent,

“tous les POP se sont révélés totalement décevants. Inutile de tourner autour du pot, il faut être franc : soit nous fixons aux POP des objectifs plus ambitieux soit nous remplaçons les programmes par des instruments plus simples et plus efficaces... Le temps est venu de définir les réformes de la PCP qu'il faudra mettre en œuvre à partir de 2002. Le temps est venu d'admettre franchement qu'en ce qui concerne les capacités, aucune avancée n'a été réalisée au cours des dix dernières années pour mettre en conformité les capacités et l'effort de pêche avec les ressources et que nous devons y parvenir si nous voulons réellement moderniser le secteur de la pêche, promouvoir la pérennité des stocks de poissons, augmenter le revenu des pêcheurs et améliorer leur niveau de vie comme ils le méritent”¹³.

Dans ces conditions, quel avenir pour la PCP? Il est clair que POP a été un instrument inefficace. Par conséquent, “soit nous le revitalisons, soit nous le remplaçons par des mesures nettement plus performantes”¹⁴.

La viabilité économique de la pêche, un approvisionnement abondant de poissons à long terme, une saine gestion de l'écosystème marin, seront impossibles à réaliser si on ne trouve pas de moyen efficace pour réduire considérablement l'effort de pêche.

L'AVENIR DES ACCORDS DE PÊCHE

La Communauté a toujours été déficitaire en matière de produits de la pêche et a toujours dû dépendre des importations de l'étranger pour couvrir ses besoins aussi bien dans le secteur de la transformation, que celui de la consommation en général.

A cet égard, l'évolution du droit de la mer au cours du milieu des années 1970, consistant en l'extension généralisée des zones économiques exclusives à 200 milles marins, a eu des conséquences indéniables pour la Communauté. Environ 90% des ressources de la pêche exploitables sont ainsi passées sous le contrôle du pays côtier, entraînant de ce fait l'impossibilité pour les flottes des États membres, qui pêchaient habituellement dans ces eaux, de poursuivre leurs activités. Afin d'assurer la continuité de l'accès de la flotte communautaire, la Communauté a conclu des accords de pêche avec les pays tiers concernés¹⁵.

13. Discours de M. Fischler, commissaire européen à la pêche; audition du 21/09/00 à Bruxelles sur la gestion des capacités de la flotte et de l'effort de pêche.

14. Discours précité.

15. Le nombre total des accords de pêche en vigueur s'élève avec 25.

A l'heure actuelle, l'importance de ces accords pour l'approvisionnement du marché et pour l'économie de l'Union en général est primordiale. En effet, environ 77% des captures issues de ces accords sont destinées à la consommation et 88% de celles-ci sont vendues sur le marché communautaire.

Selon un rapport de l'IFREMER présenté aux ministres de la pêche de l'UE à Luxembourg le 26 octobre 1999, les accords de pêche rapporteraient toutefois plus à l'UE qu'ils ne lui coûtent (la valeur des captures est évaluée à 485 millions d'euros; pour chaque euro déboursé en droits d'accès aux eaux des pays tiers, l'UE engrange 3,1 euros en moyenne). Le rapport coût/bénéfice qui couvre les accords de pêche serait donc désavantageux pour les pays tiers concernés par ces accords. Deux situations de fait viennent corroborer cette affirmation: dans certains cas, la contrepartie financière accordée par la Communauté en échange de droits de pêche dans les eaux des pays tiers n'a que très peu contribué au développement économique de ces pays; en outre, la surexploitation des ressources dans les eaux de ces pays devient elle-même préoccupante.

Dans ces conditions, certains pays ont préféré laisser courir leur accord de pêche à leur terme plutôt que de maintenir un partenariat défavorable à leur encontre. C'est notamment le cas du Maroc, pour lequel l'accord de pêche conclu en 1995 avec l'UE n'a pas été renouvelé (selon les Marocains, l'accord a fortement épuisé les stocks de poissons du littoral et a été un frein puissant au développement économique et social des régions du Nord). Pour le marché communautaire cela signifie la perte de potentialité de captures et débouchés dans le secteur de la pêche en Méditerranée, mais c'est surtout de nombreux emplois qui sont menacés puisque l'accord Maroc/UE faisait vivre 25.000 personnes en Espagne.

Pour pallier de telles conséquences, la cohérence des accords de pêche avec d'autres politiques communautaires, notamment avec la politique de développement, devra être renforcée. Les accords qui seront négociés dans l'avenir devront tenir compte des aspirations légitimes des pays tiers de développer leurs propres moyens pour pouvoir mieux gérer et exploiter leurs ressources. L'accent devra donc être mis sur les accords dits de "troisième génération", qui visent à concilier les intérêts communautaires en matière de pêche avec le degré de développement des pays tiers concernés.

LA RÉFORME DE L'ORGANISATION COMMUNE DU MARCHÉ (OCM)

Afin de répondre aux changements profonds qui sont intervenus au cours de ces dernières années sur le marché européen des produits de la pêche et de l'aquaculture, le Conseil a arrêté un nouveau Règlement de base¹⁶ sur l'OCM.

Ces changements résultent de divers facteurs, notamment, l'épuisement des stocks de poissons, l'évolution des habitudes de consommation, la mon-

dialisation des marchés et la forte dépendance de l'UE à l'égard des importations de produits frais et de matières premières destinées à l'industrie et la transformation.

La nouvelle réglementation du marché, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2001 (sauf pour les nouvelles règles applicables aux consommateurs, qui entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2002), vise à assurer un meilleur équilibre entre l'offre et la demande, à consolider les organisations de producteurs, à renforcer la compétitivité de l'industrie de la transformation et à améliorer les informations fournies au consommateur sur les produits de pêche disponibles sur le marché.

Pour atteindre ces objectifs, le nouveau Règlement introduit 5 innovations principales dans les mécanismes du marché:

1. Un rôle nouveau pour les organisations de producteurs (OP)

Les OP seront en effet tenus de préparer et de mettre en œuvre annuellement des programmes opérationnels de pêche indiquant les mesures prévues pour adapter les captures aux besoins du marché.

Un soutien financier sera octroyé pendant une période de 5 ans pour permettre aux OP de remplir leurs nouvelles obligations. Ainsi, les OP dont les membres pêchent des espèces sauvages pourront recevoir une aide liée au nombre de bateaux adhérents, calculée selon une formule dégressive dans la limite de 500 bateaux. De plus, elles pourront bénéficier d'un montant forfaitaire de 500 euros par espèce gérée par elles, à concurrence de dix espèces au total. Les espèces éligibles sont celles qui représentent une part significative des débarquements des membres de l'OP et pour lesquelles un plan de capture a été établi.

En ce qui concerne les OP dont les membres sont des aquaculteurs, l'aide sera calculée en fonction du niveau de représentativité de l'OP.

2. La création d'organisations interprofessionnelles

Le nouveau Règlement prévoit la possibilité de créer des organisations interprofessionnelles reconnues composées par exemple de représentants de la production, du commerce de détail et de la transformation.

Le Règlement prévoit à cet effet, une exception aux règles de concurrence énoncées dans le Traité CE, de sorte que les accords, décisions et prati-

16. Règlement 104/2000 du 17/12/99. JO L 17/22 du 21/00).

ques concertées soient autorisées par les organisations (dans une certaine limite et pour autant qu'ils aient été examinés préalablement par la Commission).

Cette mesure pourrait viser notamment à améliorer la transparence de la production et du marché, à développer la mise en valeur des produits de la pêche, et à contribuer à une meilleure coordination de leur mise en vente sur le marché.

3. Les aménagements au régime d'intervention

L'objectif de la réforme est de diminuer les quantités de produits de la pêche retirées du marché et d'éviter le gaspillage des ressources.

Le nouveau Règlement prévoit une réduction de l'aide au retrait définitif: les quantités donnant droit à compensation financière ont été réduites de 14 à 8% de la production ou des débarquements de l'OP.

Pour les espèces pélagiques, les quantités éligibles ont également été réduites et ont été fixées à 10% des quantités mises en vente annuellement par l'OP.

Le taux de compensation financière accordée par la Communauté aux OP est également réduit. Jusqu'à aujourd'hui, le taux de compensation financière octroyé pour les quantités retirées était de 87,5% du prix de retrait. Le taux est maintenant de 85% et ne s'applique plus qu'à 4% au maximum des quantités mises en vente.

Parallèlement à la baisse de l'aide au retrait définitif, une augmentation de l'aide aux opérations de report (stockage et transformation du poisson avant sa mise sur le marché lorsque la demande augmente) a été prévue par le Règlement 104/2000. En effet, les quantités ouvrant droit à l'aide en cas de report ont été relevées, passant de 6 à 18%.

Pour faire face aux perturbations du marché et afin d'éviter l'effondrement des prix, des modalités d'intervention d'urgence ont également été prévues par le nouveau Règlement: ainsi, il sera possible d'accroître les quantités éligibles au retrait définitif, pendant une période pouvant aller jusqu'à six mois.

4. Une meilleure information du consommateur

Le nouveau Règlement met en place une réglementation devant garantir un meilleur étiquetage et une meilleure information des consommateurs concernant les produits vivants, frais ou réfrigérés. Le nom de l'espèce, la méthode de production, et la zone de production devront être indiqués.

5. Une amélioration des conditions d'approvisionnement de l'industrie de la transformation

Le nouveau Règlement instaure un régime tarifaire d'avantage en phase avec les besoins du marché, sans toutefois pénaliser les producteurs communautaires. On entend ici une suspension des droits du tarif douanier commun pour certains produits destinés à l'industrie de la transformation pour des quantités illimitées. La suspension pourra être partielle (baisse du droit de douane) ou totale (droit réduit à 0%).

Cependant, afin que les importations en franchise de droit ne constituent pas une menace pour les emplois du secteur de la capture, certaines espèces, telles que le thon (longes) et le hareng, n'ont pas été incluses dans le nouveau régime des suspensions tarifaires. Il a été décidé d'établir un contingent tarifaire autonome pluriannuel de trois ans pour ces espèces. Ainsi, la réduction du droit ne s'appliquera qu'à un certain volume d'importation.

NOUVELLES CONDITIONS DES INTERVENTIONS À FINALITÉ STRUCTURELLE DANS LE SECTEUR DE LA PÊCHE (PÉRIODE 2000-2006)

Le Conseil a arrêté, le 22 novembre 1999, les modalités et les conditions des interventions communautaires à finalité structurelle pour le secteur de la pêche dans le cadre de l'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP).

Les principales dispositions du nouveau Règlement concernent les domaines suivants:

1. Renouvellement et modernisation de la flotte

Le nouveau Règlement énonce les conditions régissant l'aide à la flotte. Le principe général est que le financement public ne doit pas contribuer à accroître la capacité de la flotte.

Pour obtenir l'autorisation de distribuer des aides publiques, les États membres devront mettre en place des mécanismes permanents de suivi du renouvellement et de la modernisation de la flotte. Ils seront également tenus de démontrer à la Commission que le développement de leur flotte ne dépasse pas les objectifs annuels fixés par le programme d'orientation pluriannuel (POP). Ces mécanismes reposent sur les quatre principes suivants:

a) Une fois atteints les objectifs des segments de flotte concernés pour la période de 2000 à 2006, toute entrée subventionnée de nouvelle capacité doit être compensée par le retrait, sans subvention, d'une capacité équivalente.

b) Dans le cas des segments de flotte pour lesquels les objectifs de la période 2000-2001 n'ont pas été atteints, toute nouvelle entrée de capacité bénéficiant d'une aide publique doit être compensée par le retrait, sans aide publique, d'une capacité supérieure d'au moins 30% à celle ajoutée au segment concerné.

c) Pour les flottes de petite pêche côtière (navires dont la longueur est inférieure à 12 mètres), qui représentent 60% du nombre total des navires communautaires, les ajouts de capacité ne doivent conduire à aucun accroissement de l'effort de pêche.

En outre, lorsqu'un certain nombre propriétaires de navires ou de membres d'une famille de pêcheurs pratiquant une petite pêche côtière mettent en œuvre un projet collectif intégré lié à l'amélioration structurelle de l'activité de pêche, une prime forfaitaire globale (150.000 euros) pourra être octroyée aux participants.

d) Des aides peuvent être accordées pour la modernisation des navires à condition qu'elles n'aient aucun effet sur la capacité en termes à la fois de tonnage et de puissance.

2. Sociétés mixtes et associations temporaires d'entreprises

Tout navire intégrant une société mixte (société commerciale avec un ou plusieurs partenaires ressortissants du pays tiers d'enregistrement du navire) sera éligible à une prime représentant 80% de celle qui serait disponible pour sa démolition.

Faute d'avoir permis une réduction effective de l'effort de pêche dans les eaux communautaires, la possibilité de créer des associations temporaires d'entreprises a été supprimée.

3. Mesures socio-économiques

Quatre mesures seront disponibles pour les pêcheurs:

a) Le cofinancement de régimes nationaux d'aide à la préretraite, sous réserve de conditions liées à l'âge (être tout au plus à 10 ans de l'âge légal de départ en retraite, ou être âgé d'au moins 55 ans) et à la durée d'exercice de la profession de pêcheur (au moins 10 ans).

b) Octroi d'une prime forfaitaire individuelle (d'un montant maximal de 10.000 euros) en cas de chômage lié à l'arrêt définitif des activités de pêche du navire.

c) Octroi d'une prime forfaitaire individuelle non renouvelable (montant maximal de 50.000 euros) aux pêcheurs justifiant d'au moins 5 ans d'exer-

cice de la profession, en vue de leur reconversion ou de la diversification de leurs activités, hors de la pêche.

d) Octroi de différentes primes individuelles aux pêcheurs âgés de moins de 35 ans, justifiant d'au moins 5 ans d'exercice de la profession ou ayant suivi une formation professionnelle. Le navire doit être âgé de 10 à 20 ans et mesurer 7 à 24 mètres (le montant maximal de l'aide est plafonné à 10% du prix d'achat ou 50.000 euros).

4. Aides à l'investissement

Les mesures en faveur de l'investissement concerneront notamment:

- les équipements fixes ou mobiles destinés à la protection et au développement des ressources halieutiques;
- l'aquaculture;
- les équipements des ports de pêche;
- la construction et la modernisation des navires opérant exclusivement dans les eaux intérieures.

A l'approche du nouveau millénaire la politique communautaire de la pêche doit faire face à de nombreux défis, c'est dans ce contexte que la future politique de la pêche (une deuxième Réunion doit avoir lieu en 2002) doit adopter une gestion efficace des ressources afin de garantir une pêche durable et faire face à une concurrence internationale toujours croissante.