

La nouvelle Politique Commune de la Pêche
et les
régions ultrapériphériques

**Document de travail élaboré par Jacques VERBORGH (avec la collaboration de
Michel TILLIEUT) pour le séminaire
« Les RUP et la pêche – perspectives et spécificités »**

Saint-Denis de la Réunion, France

7 & 8 novembre 2005

Le contenu du présent document émanant de la Direction générale de la pêche et des affaires maritimes de la Commission des Communautés européennes ne reflète pas nécessairement l'avis officiel des institutions de la Communauté.

Sommaire

Le présent document de travail met en exergue la situation spécifique des régions ultrapériphériques (RUP) et donne un aperçu des dispositions spécifiques de la Politique Commune de la Pêche (PCP), reformée en 2002, en faveur de ces régions. Le document introduit ensuite le futur Fonds européen pour le Pêche (FEP) et ses mesures au profit des RUP. Pour terminer, il signale quelques défis dans le secteur de la pêche des RUP.

1. MESURES SPECIFIQUES EN FAVEUR DES REGIONS ULTRAPERIPHERIQUES DANS LE SECTEUR DE LA PECHE

1.1. La situation spécifique des régions ultrapériphériques (RUP)¹

La Politique Commune de la Pêche (PCP), adoptée en 1983 et réformée en 2002², vise à garantir la viabilité à long terme de l'exploitation des ressources halieutiques. La durabilité des activités de pêche au sens de cette politique commune tient compte de l'impact de la pêche sur l'environnement marin, des équilibres entre la viabilité économique des entreprises de pêche et l'état des stocks halieutiques et des conditions sociales de l'exercice de la pêche. Ces objectifs s'appliquent sur l'ensemble du territoire communautaire, y compris dans les régions ultrapériphériques, dont il s'avère nécessaire de protéger, de façon efficace et pérenne, les ressources évoluant dans leurs eaux, étant donné la dépendance socio-économique des populations vivant des activités liées à la pêche et à l'aquaculture.

Aux difficultés que traverse le secteur en général, la pêche dans les RUP connaît d'autres handicaps similaires à ceux du secteur agricole quant aux conséquences des coûts élevés de valorisation de la production induits par les pénalités liées à l'éloignement et à l'insularité par rapport au marché. S'ajoute dans le secteur de la pêche une relative pauvreté des ressources halieutiques propres, étant donnée l'absence, sauf pour la Guyane, de plateau continental.

1.2. L'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP)

L'instrument financier d'orientation de la pêche est un des quatre Fonds Structuraux de l'Union européenne pour la période 2000-2006. Dans la politique régionale, les

¹ Les sept régions ultrapériphériques, définies par l'article 299 paragraphe 2 du traité, sont les Açores, Madère, les Canaries, la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion. L'article 299, paragraphe 2, du traité tel qu'adopté le 2 octobre 1997 à Amsterdam et entré en vigueur le 1er mai 1999, reconnaît la nature particulière des handicaps cumulés dont souffrent toutes les régions ultrapériphériques. Il indique en effet que la situation économique et sociale de ces régions est aggravée par leur éloignement, leur insularité, leur faible superficie, leurs relief et climat difficiles et la dépendance de leur économie par rapport à un nombre réduit de produits et que la permanence et la combinaison de ces facteurs nuisent gravement au développement des régions ultrapériphériques.

² Le Conseil de ministres de la Pêche a adopté le premier paquet de mesures concernant la réforme en décembre 2002. Ces mesures ont marqué un nouveau départ pour la PCP. Depuis, d'autres propositions ont été présentées, notamment celle pour la création d'un Fond européen pour la pêche.

RUP sont considérées, du fait de leur PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire³, comme régions en retard de développement et par conséquent éligibles à l'objectif n° 1. En outre, les RUP bénéficient d'une modulation particulière des taux d'intervention des Fonds Structurels. Ainsi l'IFOP prévoit, sous certaines conditions, des taux majorés pour les RUP⁴. La Communauté mène donc une politique de soutien financier appropriée au secteur de la pêche dans les RUP, notamment en faveur des flottes et d'autres investissements productifs visant à mieux valoriser localement les produits.

1.3. Renouveau et modernisation des flottes

La réforme de la PCP adoptée en 2002 a relevé le défi que représentait la surcapacité chronique des flottes de l'UE face à une raréfaction des ressources halieutiques en apportant deux types de mesures:

- une politique qui introduit la responsabilité, pour les États membres, de faire correspondre la capacité de pêche aux possibilités de pêche; en outre, cette politique implique la fixation d'un niveau de référence pour la flotte de pêche de chaque État membre et la mise en œuvre d'un régime d'entrée/sortie ; ce régime d'entrée/sortie comprend un mécanisme de gestion de flotte à double détente: la première subordonne les entrées en flotte à une sortie de capacité au moins équivalente, la deuxième interdit le remplacement de la capacité retirée avec aide publique, ce qui résulte dans une réduction progressive de la capacité globale;
- un abandon de toute aide publique aux investisseurs visant à renouveler ou à moderniser les navires de pêches, tout en maintenant les aides visant à améliorer la sécurité et les conditions de travail à bord.

La réforme de la PCP n'a toutefois pas remis en cause les dispositions adoptées dans le cadre des mesures en faveur des RUP. Au contraire, un dispositif dérogatoire aux mesures applicables à la flotte communautaire dans son ensemble a été proposé en mai 2003 par la Commission. Sur base de cette proposition, le Conseil a adopté en 2004 un règlement relatif à la gestion des flottes de pêche enregistrées dans les RUP.

³ Six de ces régions ont un revenu moyen par habitant qui se situe entre 40 et 55 % de la moyenne européenne et figurent parmi les dix régions les plus pauvres de l'Union ; dans cinq d'entre elles également, le taux de chômage atteint les niveaux les plus élevés de l'Union européenne, en se situant entre 21 et 37 % de la population active.

⁴ Règlement (CE) n° 1451/2001 du Conseil du 28 juin 2001 modifiant le règlement (CE) n° 2792/1999 définissant les modalités et conditions des actions structurelles dans le secteur de la pêche. JO L 198 du 21.07.2001, p.9.

Ce règlement⁵ accorde aux flottes des RUP un traitement plus favorable que celui réservé aux flottes métropolitaines, justifié par leur situation structurelle, sociale et économique. Il s'agit d'une dérogation aux règles générales applicables au régime d'entrée/sortie et aux aides publiques à la modernisation de la flotte mises en œuvre dans le cadre de la réforme de la PCP.

Ainsi, le règlement prévoit :

- jusque fin 2005, une dérogation à l'interdiction des aides à la *construction* des navires de pêche,
- jusque fin 2006 une dérogation générale aux mesures d'encadrement de la flotte communautaire, aux limitations à la *modernisation*,

permettant, dans les faits, aux flottes des RUP d'accroître leurs capacités effectives.

Les niveaux de référence spécifiques pour les flottes enregistrées dans les RUP ont été fixés par la Commission⁶. La réglementation prévoit que les segments de flotte des RUP seront intégrés au régime général au terme de la période dérogatoire.

Il convient d'apprécier le caractère exceptionnel de ces dispositifs qui dérogent radicalement aux principes généraux de la nouvelle PCP et qui autorisent un accroissement des flottes des RUP, accompagné, au surplus, d'aides publiques de l'IFOP à des taux d'intervention majorés.

Ce régime permet une croissance modérée de ces flottes, et donc une poursuite des investissements avec, le cas échéant, l'accompagnement d'aides publiques, tout en veillant au caractère soutenable des pêcheries dans ces régions. La Commission soumettra un rapport sur l'application dudit régime pour le 31 décembre 2006.

Selon les données communiquées par les Etats membres concernés dans le cadre de la constitution du rapport annuel à l'issue de l'année 2004 sur l'évolution de la flotte communautaire, les 17 segments des flottes des RUP respectent en général leurs objectifs à l'exception de deux d'entre eux (voir tableau en annexe).

⁵ Règlement (CE) n° 639/2004 du Conseil du 30 mars 2004 relatif à la gestion des flottes de pêche enregistrées dans les régions ultrapériphériques. JO L 102 du 07.04.2004, p.9. Ce règlement prend comme niveau de référence, pour toute augmentation de la capacité, les objectifs fixés par les programmes d'orientation pluriannuels IV (POP IV) pour les départements français d'outre-mer, les Açores et Madère pour chaque segment de flotte. Des niveaux de référence spécifiques devraient être établis pour les segments de flotte enregistrés dans les îles Canaries, pour lesquels il n'a pas été fixé d'objectifs spécifiques dans le cadre du POP IV.

⁶ Règlement (CE) n° 2104/2004 de la Commission du 9 décembre 2004 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 639/2004 du Conseil sur la gestion des flottes de pêche enregistrées dans les régions ultrapériphériques. JO L365 du 10.12.2004, p.19.

1.4. Aides d'état

Une autre intervention spécifique au bénéfice des RUP concerne le régime des aides publiques nationales dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture. En novembre 2004, sont entrées en vigueur les nouvelles lignes directrices pour l'examen de ces aides⁷.

Ces lignes directrices contiennent une référence expresse aux RUP. Les aides destinées à répondre aux besoins de ces régions sont examinées individuellement, compte tenu des dispositions de l'article 299 § 2 du Traité CE et de la compatibilité des mesures concernées avec les objectifs de la PCP. Cette approche permet de prendre en considération les situations particulières des RUP, qui réclament une intervention des pouvoirs publics en matière de soutien du secteur.

1.5. Accès aux eaux et limitation de l'effort de pêche

Les Etats membres, comme beaucoup de pays tiers, disposent d'une zone économique exclusive (ZEE) qui s'étend jusqu'à 200 milles marins de leur côte, à l'intérieur de laquelle ils ont des droits souverains. Les eaux sous souveraineté ou juridiction des États membres (à l'exception des eaux adjacentes aux territoires visés à l'annexe II du traité instituant la Communauté économique européenne, c'est à dire les pays et territoires d'outre-mer) constituent les « eaux communautaires ».

En règle générale, les navires de pêche communautaires jouissent d'une égalité d'accès aux eaux et aux ressources dans toutes les eaux communautaires. Dans les eaux situées à moins de 12 milles marins des lignes de base relevant de leur souveraineté ou de leur juridiction, les États membres sont autorisés à limiter la pêche aux navires de pêche opérant traditionnellement dans ces eaux.

En outre, certaines RUP disposent désormais d'une zone de protection de leurs pêcheries dont l'accès leur est réservé en premier ressort. En effet, à la suite de la réforme de la PCP et de la pleine intégration de l'Espagne et du Portugal dans la PCP, le Conseil a adopté le règlement (CE) n° 1954/2003⁸ concernant la gestion de l'effort de pêche dans les eaux occidentales afin de garantir la stabilité de l'effort déployé par les navires communautaires. Les eaux dites "occidentales" s'étendent des Îles Canaries et des Açores jusqu'au nord et au nord-ouest de l'Irlande et du Royaume-Uni. Un des éléments de ce règlement est l'établissement d'une zone de protection à 100 milles marins, pour certaines RUP afin de limiter l'accès aux eaux dans ces zones. Par conséquent, l'exercice de l'activité de pêche est réservé aux navires immatriculés dans les ports des Açores, de Madère et des Îles Canaries dans les eaux qui s'étendent jusqu'à 100 milles marins des lignes de base de ces régions.

⁷ Lignes directrices pour l'examen des aides d'État destinées aux secteurs de la pêche et de l'aquaculture. JO C 229 du 14.9.2004, p.5.

⁸ Règlement (CE) n° 1954/2003 du Conseil du 4 novembre 2003 concernant la gestion de l'effort de pêche concernant certaines zones et ressources de pêche communautaires, modifiant le règlement (CEE) n° 2847/93 et abrogeant les règlements (CE) n° 685/95 et (CE) n° 2027/95. JO L 289 du 07.11.2003, p.1. Le dispositif est complété par le Règlement (CE) n° 1415/2004 du Conseil du 19 juillet 2004 fixant le niveau maximal annuel d'effort de pêche pour certaines zones de pêche et pêcheries. JO L 258 du 05.08.2004, p.1.

En ce qui concerne les droits d'accès des navires des pays tiers, c'est le Conseil qui fixe les possibilités de pêche pour les pays tiers dans les eaux communautaires et les attribue à chaque pays tiers. Ainsi les navires de certain pays tiers sont autorisés, selon les conditions prévues, à effectuer des captures dans la ZEE de la Guyane. Les licences et les permis de pêche sont délivrés par la Commission.

1.6. Compensation des surcoûts (régime dit « POSEI »)

Le régime de compensation des surcoûts, induits par l'éloignement du marché européen pour l'écoulement de produits de la pêche, constitue une autre des mesures spécifiques au bénéfice de certaines RUP (Açores, Madère, Canaries, Guyane, Réunion). L'étroitesse des marchés régionaux, souvent peu rémunérateurs, et les surcoûts de transport vers le marché européen impliquent des contraintes sérieuses à une bonne rentabilité des investissements de base et à une exploitation durable des ressources halieutiques. Ce régime, en place depuis 1992, a été prorogé à plusieurs reprises et est actuellement régi par le *Règlement (CE) n° 2328/2003 du Conseil du 22 décembre 2003 instituant un régime de compensation des surcoûts induits par l'ultrapériphéricité pour l'écoulement de certains produits de la pêche des Açores, de Madère, des îles Canaries et des départements français de la Guyane et de la Réunion*⁹.

Il permet aux agents économiques de la filière de maintenir leurs activités dans des conditions acceptables avec des retombées positives pour le tissu socio-économique local. En effet, le maintien d'une filière « pêche » rentable permet d'assurer des postes de travail, dans des régions où des alternatives d'emploi sont limitées. En outre, les produits halieutiques qui sont couverts par ce régime, représentent une part significative des exportations de ces régions insulaires (Canaries, Guyane, Açores et la Réunion), ce qui devrait induire le développement local d'activités en matière de production, de transformation et de commercialisation.

Le régime en vigueur maintient le principe du mécanisme compensatoire du régime antérieur et en améliore les conditions de mise en oeuvre, notamment, en ce qui concerne les espèces mises sur le marché, les quantités couvertes par le régime d'aide et les possibilités de modulation du programme, en ligne avec les conclusions du rapport d'évaluation pour la période 1998/2002. Ce régime, qui expire fin 2006, permet ainsi un financement communautaire, venant atténuer les surcoûts de commercialisation des produits de la pêche.

Au plus tard le 1^{er} juin 2006, la Commission devra présenter un rapport sur la mise en oeuvre des mesures prévues par le Règlement 2328/2003, accompagné, le cas échéant, de propositions pour atteindre les objectifs énoncés.

⁹ JO L 345 du 31.12.2003, p. 34.

1.7. Relations externes

En ce qui concerne le volet international de la PCP, sur recommandation de la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA), la Communauté a adopté des limitations de captures pour le thon germon et le thon obèse, transposées en droit communautaire dans les règlements fixant les taux admissibles de captures et les quotas¹⁰. La CICTA prévoit également une clause de flexibilité pour certaines espèces selon laquelle les sous-consommations ou surconsommations des captures peuvent être reportées d'un exercice à l'autre. Ceci permet notamment, de mieux prendre en considération les spécificités des pêcheries de thonidés dans les RUP. Ainsi, pour la première fois en 2003, les pêcheries de thon germon et de thon obèse dans les eaux des Açores, de Madère et des Canaries ont bénéficié de ce mécanisme pour ces deux espèces particulièrement importantes pour ces régions.

Par ailleurs, il est à noter que la Commission des thons pour l'Océan Indien (CTOI) a adopté, en décembre 2003, des mesures destinées à assurer la conservation et la gestion des stocks de thonidés tropicaux. Ces mesures, entrées en vigueur en 2004, ont des incidences sur les flottes enregistrées à La Réunion, car celles-ci devront les appliquer en vue d'assurer une exploitation durable des stocks de thonidés de l'Océan Indien.

La Commission a aussi conscience qu'une délimitation et une gestion partagée des zones de pêche dans les Caraïbes seraient bénéfiques aux pêcheries locales. Au moyen du programme INTERREG, la Communauté met à disposition des moyens financiers en vue de promouvoir une gestion durable des ressources halieutiques dans cette zone.

Du côté des accords de pêche avec les pays tiers, les interventions communautaires sont venues en compensation du non renouvellement de l'accord entre la Communauté et le Maroc et ont permis, notamment aux flottes des Canaries et de Madère, de franchir ce cap difficile et de se restructurer.

2. LE FUTUR FONDS EUROPEEN POUR LA PECHE

En juillet 2004, la Commission a présenté une proposition de Fonds européen pour la pêche (FEP) pour la période 2007-2013, afin de faciliter la mise en oeuvre de mesures destinées à assurer une pêche durable et la diversification des activités économiques dans les zones de pêche. Le FEP succédera à l'actuel Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP). Les mesures contenues dans la proposition sont adaptées à l'évolution des besoins du secteur de la pêche et de l'aquaculture ainsi que des zones côtières de pêche concernées.

L'idée est de contribuer à réduire la pression exercée par la pêche pour permettre la reconstitution des stocks de poisson et d'encourager l'utilisation d'équipements et de

¹⁰ En dernier lieu par le Règlement (CE) no 27/2005 du Conseil du 22 décembre 2004 établissant, pour 2005, les possibilités de pêche et les conditions associées pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques, applicables dans les eaux communautaires et, pour les navires communautaires, dans les eaux soumises à des limitations de capture.

pratiques plus écologiques dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture et lors du traitement et de la commercialisation des produits de la pêche. Le FEP comporte également une aide aux régions de pêche les plus touchées par les pertes d'emplois, destinée à favoriser leur diversification et le renforcement de leur base économique. Les actions collectives et celles en faveur de l'égalité des chances seront également éligibles aux concours du FEP. Il appartient aux États membres de choisir les combinaisons de mesures les mieux adaptées à leurs besoins.

Le FEP répondra aux nouveaux besoins du secteur de la pêche. En facilitant l'application de la réforme de la PCP, le Fonds contribuera de manière importante à la durabilité de la pêche sur les plans environnemental, économique et social.

Comme c'est le cas pour l'IFOP, les RUP bénéficieront d'une modulation particulière des taux d'intervention du FEP. Ainsi le FEP prévoit, des taux d'intervention majorés pour les RUP. En outre, les dispositions spécifiques relatives à la petite pêche côtière sont particulièrement pertinentes pour les RUP.

Compte tenu de la situation particulière des RUP et de la mise en place de dispositifs spécifiques au bénéfice de ces régions, la Commission a décidé de lancer une étude sur les aspects structurels de la PCP dans les RUP. Les résultats sont attendus pour le premier trimestre de 2006. Cette étude devrait éclairer la Commission sur le choix de dispositifs les mieux adaptés aux RUP, à mettre en action au cours de la période 2007-2013, dans le cadre de l'assistance financière au secteur. Elle pourrait en outre servir de support pour l'analyse circonstanciée de dispositifs à proroger, le cas échéant, tel que le régime de compensation des surcoûts pour l'écoulement des produits de la pêche.

Le Parlement européen a rendu son opinion sur la proposition FEP en juillet 2005. Tout en approuvant le principe de fond de la réforme de la PCP, à savoir la conservation des ressources halieutiques, les députés estiment que l'impact socio-économique doit davantage être pris en compte. Le Parlement propose, entre autres, de nouvelles dispositions en ce qui concerne l'octroi d'aides publiques au renouvellement et à la modernisation de la flotte dans les RUP. Au moment de la finalisation du présent document, le Conseil recherche encore un accord politique sur la proposition FEP.

3. QUELQUES DEFIS DANS LE SECTEUR DE LA PECHE DES RUP

Le bilan dressé dans le présent document témoigne de l'importance du travail fourni tant par les autorités régionales, que par les autorités nationales et par l'ensemble des institutions communautaires afin de contribuer à concrétiser la stratégie poursuivie pour le développement des RUP.

Les propositions de la Commission ont été présentées en tenant compte des intérêts des régions, sur la base de demandes circonstanciées des États membres et de l'analyse technique des services de la Commission. Lorsque ces actes devaient être adoptés par le Conseil, d'autres institutions communautaires tels que le Parlement européen, le Comité économique et social européen ou le Comité des régions ont participé activement à cet exercice.

L'action conjuguée des aides aux investissements productifs et des compensations financières des surcoûts induits par l'ultrapériphéricité dispensées à ce jour, a

permis à certaines régions de développer un secteur moderne de la pêche là où les ressources halieutiques étaient présentes. Les mesures dérogatoires en faveur d'un développement raisonnable des flottes et la prolongation des aides aux surcoûts permettront de prolonger cette tendance jusqu'en 2006.

Aujourd'hui il convient, pour l'avenir, de mieux cibler les sources d'un développement durable du secteur de la pêche dans ces régions au regard des contraintes fortes qui peuvent limiter ce développement.

La première des contraintes reste liée à la forte dépendance des flottes des régions ultrapériphériques à l'état des stocks côtiers. En effet, les sérieuses difficultés découlant d'un redéploiement au niveau mondial de plusieurs flottes puissantes dans les pêcheries de pays tiers ou dans les eaux internationales risquent de rendre illusoire l'espoir d'une diversification réussie des activités des flottes des RUP en situation de danger de surexploiter leurs propres eaux. Seule la pêche des grands pélagiques océaniques ou des stocks démersaux dans les eaux des terres australes offrent un tel espoir à condition que les Etats membres concernés continuent d'arbitrer en faveur de ces régions par rapport à leur flotte métropolitaine.

La deuxième contrainte repose sur la capacité des États ou de la Communauté à financer durablement et au niveau requis, pour assurer la viabilité des entreprises locales, la commercialisation des produits dont les coûts unitaires de production sont supérieurs à ceux de leur environnement économique. A cet égard la question des débouchés de ces productions devrait être repensée dans un contexte plus large que les seuls marchés locaux ou communautaire.

Si ces contraintes sont surmontées il y a de réelles opportunités de promouvoir l'industrie de la pêche dans certains RUP qui disposent d'une position géostratégique par rapport aux zones de pêche ou aux circuits commerciaux internationaux. Ce développement ne sera cependant durable à la seule condition que la gestion des ressources halieutiques reste responsable et que le long terme ne soit pas sacrifié au bénéfice immédiat.

Le partenariat avec les RUP doit continuer à jouer un rôle crucial dans cette problématique. Seul un dialogue permanent entre les États membres, les régions et les partenaires économiques concernées et les institutions communautaires permettra l'identification de situations concrètes et l'émergence de solutions adaptées aux spécificités locales.
