

La pêche

La Politique commune des pêches

Jean-Claude Menu

Membre du conseil d'administration de l'Institut Français de la Mer

Au second semestre 1992, dans les numéros 427 et 428 de la Revue Maritime, j'avais analysé la Politique commune des pêches (PCP) proposée à compter de 1988/89 et s'inspirant de la notion d'adaptation de l'effort de pêche à la ressource (AEPR) pour la première fois. Elle s'inscrivait dans le cadre d'une Europe bleue à propos de laquelle la Communauté européenne (désormais Union européenne) avait défini à partir de 1983 et pour vingt ans un régime commun de gestion et de conservation des ressources halieutiques. En relisant ces pages après une dizaine d'années, on constate avec regret que la situation de la pêche fraîche dans le Golfe de Gascogne s'est encore dégradée, un des premiers responsables étant le contrôle insuffisant. Le présent article, beaucoup plus succinct, se limitera à la gestion de la ressource et au contrôle de celle-ci, sans prétendre à l'exhaustivité. Le succès de la PCP dans cette zone est lié aux heureuses solutions qui pourraient être apportées aux problèmes posés par ceux-ci. **Comment y parvenir ? La tâche est ardue car il faudrait un profond changement des mentalités et une réforme des errements suivis depuis des siècles dans notre pays.**

En France, la gestion de la ressource et son contrôle sont des problèmes historiques

L'ordonnance de mars 1584 est le premier texte marquant l'intérêt de la monarchie pour la pêche maritime, mais c'est la célèbre Ordonnance d'août 1681, promulguée par Louis XIV, qui constitue la première législation d'ensemble à laquelle on se réfère encore aujourd'hui. Citons quelques phrases extraites du "Commentaire" sur cette Ordonnance, rédigé par le renommé jurisconsulte rochelais René-Josué Valin, avocat et procureur du Roi au siège de l'Amirauté de La Rochelle, en 1766, se rapportant au Livre V *De la pêche qui se fait en mer* : « ...en même temps que nos rois ont dérogé à leur droit de souveraineté en cette partie, laissant à leurs sujets la liberté de la pêche en mer et sur les grèves, sans en exiger aucun tribut, ils se sont réservé le droit de veiller à la police de cette pêche, & par-là de régler la manière de la faire, de prescrire les temps et les lieux où elle pourrait être interdite afin de déterminer la forme & la maille des filets & engins qui pourront y être employés. Rien, après tout, de plus naturel & de plus conforme au bon ordre pour l'amélioration & la conservation même de la pêche, dont sans cela la source tarirait en peu de temps, car enfin que deviendrait la pêche s'il était permis de la faire avec des filets d'où le petit poisson, le frai même ne pourrait s'échapper ? Quelque simple que soit ce raisonnement, il se trouve néanmoins des personnes, d'ailleurs judicieuses, qui ont la faiblesse d'adopter les idées de la populace, & de répéter avec cette troupe imbécile, qu'il ne faut pas se défier de la providence, que la mer est inépuisable & que c'est peut-être aux précautions employées pour restreindre la liberté indéfinie de la pêche que l'on doit attribuer la disette de poisson que l'on éprouve depuis longtemps sur toutes les côtes du Royaume... ».

Laissons le soin à chacun d'apprécier quelles sont, de nos jours, *ces personnes, d'ailleurs judicieuses* et si *faiblesse* ne rime pas avec démagogie... Le non-respect de la

réglementation, très élaborée, existait déjà à l'époque. Les sanctions étaient les amendes, la confiscation du matériel, du poisson, voire du navire, la déchéance professionnelle et la punition corporelle, c'est-à-dire les mêmes qu'actuellement à part la dernière citée (qui se révélait cependant la plus dissuasive !). À l'époque, l'application des réglementations était assez stricte, surtout si on la compare au laxisme grave qui règne désormais et aboutit progressivement à la ruine des pêcheurs eux-mêmes.

On a pu constater en effet qu'au XX^e siècle, les gouvernements de la République successifs se sont montrés beaucoup moins soucieux de l'avenir de la pêche et des pêcheurs. Ce n'est qu'en 1919 que la France a adhéré au Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM) fondé en 1902, pour ensuite s'opposer à ses préconisations concernant notamment la petite pêche dans la bande côtière, malgré les mises en garde de l'Office des pêches. Nos gouvernements successifs n'ont tenu aucun compte de l'avertissement du CIEM (1934) : « **Il convient, en certaines circonstances, pour sauvegarder les intérêts des pêcheurs, de les défendre contre les pêcheurs eux-mêmes.** » Déjà en 1935 l'Office des pêches signalait au Ministre de la Marine Marchande : « ...que toutes les études et enquêtes nécessaires pour documenter les pouvoirs publics sur les causes exactes de l'appauvrissement des fonds de pêche et les moyens d'y parer ont été, d'ores et déjà, effectuées en France et qu'en conséquence ce serait à son avis une regrettable perte de temps sans profit réel que de prescrire de nouvelles recherches ; les mesures qui s'imposent étant maintenant déterminées d'une façon précise, il importe, sans plus tarder, de passer à leur réalisation. » Sans succès... Immédiatement après la fin de la seconde guerre mondiale, sur l'initiative encore une fois des Britanniques conscients de ce qu'il fallait tenter de préserver l'amélioration circonstancielle des stocks liée à la réduction considérable de l'effort de pêche (particulièrement sensible pour le merlu dans le Golfe de Gascogne) et ne pas laisser la porte ouverte au pillage des fonds, se tint à Londres en 1946 la Convention nord-est atlantique des pêcheries (NEAFC) qui fut le coup d'envoi d'une politique de protection de la ressource en Europe reprise ensuite par Bruxelles. Applicable en France à partir de 1954, elle ne sera pas respectée, ce qui suscitera de ma part dès 1956 de constantes réclamations et mises en garde, sans réaction des pouvoirs publics. Pour tenter d'expliquer ce désintérêt il ne faut pas oublier qu'au cours du XX^e siècle, la pêche maritime a eu droit à la considération de l'État surtout sous son aspect social à courte vue, sacrifiant l'aspect scientifique à long terme, en dépit de déclarations politiques fracassantes, mais vagues et rarement suivies d'effet.

Gestion de la ressource et contrôle dans le cadre des institutions européennes

Le traité de Rome est entré en vigueur le premier janvier 1958, mais ce n'est que trente ans après qu'une PCP mettant en avant la notion d'AEPR a été inaugurée. Bien timidement au début puisque le Commissaire européen Cardoso e Cunha proposait une diminution de l'effort de pêche de 2,8 % alors que pour le Golfe de Gascogne je réclamaï depuis longtemps au moins 50 % et une attention particulière pour la bande côtière ce qui suscitait des commentaires acerbes et ironiques. Quelques années plus tard le Commissaire européen Manuel Marin Gonzalez, qui avait apprécié mes nombreux rapports et observations (à l'époque j'étais bien seul et comme l'écrivaient le Sud-Ouest et Le Marin, je prêchais dans le désert !), proposait une diminution de l'effort de pêche global de 40 % ce qui renforçait mes thèses pour le Golfe de Gascogne particulièrement sensible et dévasté.

Les deux volumes du Livre vert présentés par la Commission européenne sous le titre : *L'avenir de la politique commune de la pêche* (à rapprocher des propositions datant de 1991/1992 de Monsieur Manuel Marin Gonzalez : *Le futur de la PCP*) constituent un ensemble pragmatique faisant appel à la raison, placé sous le signe de l'AEPR et particulièrement intéressant pour le Golfe de Gascogne, bref un travail de qualité dont le

Conseil des Ministres devrait largement s'inspirer.

Retenons en particulier, le troisième chapitre du premier volume : *Où en sommes-nous et que se passera-t-il si nous ne faisons rien ?* : « De nombreux stocks sont dans un tel état qu'il est urgent d'agir... Le Conseil a fixé certains totaux autorisés de capture (TAC) à des niveaux systématiquement supérieurs à ceux proposés par la Commission sur la base des avis scientifiques... La flotte actuelle est beaucoup trop importante. Le progrès technique accroît l'efficacité des bateaux de pêche et il réduit l'efficacité des efforts tendant à une réduction programmée de la capacité... Les dispositions actuelles concernant la surveillance et le contrôle sont insuffisantes... La surcapacité a des effets économiques fâcheux sur la rentabilité de la flotte. L'amélioration des résultats économiques et financiers passe par une révision à la baisse des moyens de production utilisés. »

Dans le quatrième chapitre du premier volume : *Des objectifs plus clairs pour l'avenir*, la commission en propose dix que l'on ne peut qu'approuver, mais pour les atteindre, il est indispensable de combler certaines lacunes que j'ai maintes fois dénoncées dans le passé et qui ne sont d'ailleurs pas à porter au débit de la Commission, mais plutôt de certains États membres dont, hélas ! la France, sous la pression desquels la petite pêche et la bande côtière ne se voient pas appliquées pleinement les règles communautaires, alors qu'au début de l'élaboration de règles communes (le terme PCP n'existait pas encore), une politique globale avec un contrôle européen était espérée par les scientifiques et les professionnels raisonnables. À l'époque, la perverse subsidiarité n'était pas encore à la mode.

Or dans le second volume du Livre vert (*Rapport sur la situation économique et sociale dans les régions côtières*), la structure de la flotte de l'Union européenne dans son ensemble est créditée pour 80 % de navires de moins de 12 m et de 53 % de moins de 9 m (pour un total de 99 170)... alors que dans le même document (*Rapport sur l'application - 1993-2000*), il est indiqué que le contrôle par satellite mis en œuvre en fin de période ne concerne que les navires de plus de 24 m. Certes le positionnement est une donnée très intéressante pour contrôler l'effort de pêche, mais une écrasante majorité de navires y échappent alors que c'est le seul système (à ce jour) vraiment fiable. Or leurs captures en nombre d'individus sont considérables puisque les petits pêchent près des côtes, dans la fameuse bande côtière aux contours non encore définis réglementairement d'une façon précise dans l'Union européenne. En tout cas pas en France où les réglementations sont souvent peu observées, voire systématiquement violées. Certes il n'est peut-être pas possible d'équiper tous les navires, mais, compte tenu de l'évolution des caractéristiques de la flotte de pêche, la limite de 24 mètres est beaucoup trop élevée et devrait donc être abaissée le plus tôt possible. Quant aux bateaux qui ne seraient pas astreints au contrôle satellitaire, (à vrai dire des embarcations plutôt que des navires) il faudrait les contrôler beaucoup plus strictement et d'ailleurs contrôler également la plaisance dont on murmure que ses apports ne seraient pas éloignés de ceux de la petite pêche (alors que leur vente est interdite ce qui ne semble pas décourager les faux amateurs qui prolifèrent) ainsi que la pêche à pied extrêmement destructrice car pratiquée sans discernement. La pêche en eau douce est strictement réglementée et payante dans notre pays. La chasse l'est également et le braconnage n'est pas une exclusivité terrestre. Depuis 1956, date à laquelle j'ai émis mes premières mises en garde et recommandations à l'échelon national, soit près d'un demi-siècle, je n'ai constaté aucun progrès durable en matière de surveillance et de contrôle (à l'exception de cas particuliers malheureusement épisodiques et sans cesse remis en question...) et globalement le pillage s'est accentué...

D'autre part, la lecture de *La réforme du régime de contrôle* dans le second volume du Livre vert, est extrêmement décevante. On peut considérer qu'il s'agit du point capital pour la future PCP : « La Commission avait également proposé le renforcement des pouvoirs des inspecteurs de la Communauté ; ceux-ci devaient obtenir, dans le cadre de leurs missions

d'observation, les mêmes conditions d'accès aux dossiers et aux documents que les inspecteurs nationaux, tant dans les bâtiments publics que privés. Par ce moyen, ils devaient pouvoir évaluer plus précisément l'efficacité des régimes de contrôle mis en place par les États membres, et la Commission aurait pu assurer pleinement la transparence, un élément que tout le monde s'accorde à juger essentiel pour la crédibilité de la PCP. Toutefois le Conseil n'a suivi que partiellement la Commission sur ce point, en exigeant la présence d'inspecteurs nationaux pendant les missions d'observation des inspecteurs communautaires. » Cette exigence montre les limites actuelles de l'esprit européen des politiques qui, loin de la transparence, font passer les intérêts particuliers de certaines catégories de pêcheurs mais surtout leur propre intérêt dans le cadre de leur carrière politique avant et au détriment de l'intérêt général.

Il est dérisoire de mettre en avant le contrôle national dans un pays comme la France et dans une zone comme le golfe de Gascogne. Tout le monde peut constater son inefficacité à l'aune des résultats lamentables obtenus au fil des décennies, notamment de la raréfaction du merlu liée au non-respect non sanctionné des réglementations NEAFC (1954) s'appliquant aux maillages et aux tailles minimales par une partie de la flotte. Comme écrit plus haut, je n'ai cessé de dénoncer ce laxisme qui m'a conduit, dès 1973, à me séparer d'une flotte ultramoderne en tête du classement portuaire à La Rochelle. Depuis longtemps, je réclame, **dans le cadre de la PCP, une surveillance uniformisée dans toutes les eaux (avec disparition des zones exclusives de souveraineté) qui serait confiée à des inspecteurs communautaires disposant d'un pouvoir supranational, direct et général (supprimant les compétences nationales d'inspection), seul moyen de dépolitiser le système et sans laquelle la PCP ne pourra atteindre tous ses objectifs.**

Certains dénoncent un échec de la PCP. Si échec – partiel, mais sur des points fondamentaux - il y a, c'est par suite de l'opposition, inconséquente à mon point de vue, de certains États membres « aux mesures en général solidement fondées proposées par la Commission » comme me l'écrivait le Commissaire européen Franz Fischler dans sa lettre du 15 juin 2001. À qui la faute, si ce n'est aux acteurs eux-mêmes et à leurs metteurs en scène mal inspirés. La liste est longue des méthodes dilatoires, des exemples de non-application des réglementations, de tricheries, de fausses déclarations, de régimes dérogatoires eux-mêmes violés, de ventes en criée publique de poisson sous taille, de gestion administrative ubuesque, etc.

Les recommandations du Livre vert pour la période 2002/2006 pourront-elles s'appliquer pleinement notamment dans le golfe de Gascogne ?

En France, le Livre vert soulève des vagues. M. Jean Glavany, Président du Conseil des Ministres des pêches du 1^{er} juillet 2000 au 31 décembre 2000, avait présenté en octobre 2000 à Bruxelles, au nom de la France un mémorandum sur la rénovation de la PCP après 2002. Pas un mot sur l'aquaculture qui représente environ 30 % de la consommation (pourcentage tendant à augmenter) ; pas un mot non plus sur une réelle intégration de la pêche côtière dans la PCP. Le Ministre s'appuyait sur la concertation avec les organisations professionnelles, réclamait davantage de subsidiarité, souhaitait centrer la PCP sur les TACs et quotas, considérant que les programmes d'orientation pluriannuelle (POP) n'étaient pas efficaces, désirait une politique de contrôle efficace et équilibrée et que soit prise en compte la dimension sociale de la pêche. Remarquons que la concertation est plutôt à sens unique avec des organisations professionnelles orientées qui ont fait la preuve au cours du XX^e siècle de leur manque de clairvoyance et soutiennent des positions lesquelles à terme ruinent les pêcheurs. La subsidiarité est un paravent pour ne rien faire et masquer le laxisme. Le contrôle : depuis des décennies il n'y a pas de politique claire de contrôle en France,

notamment dans la « bande côtière ». TACs, quotas et POPs : toutes ces mesures vont dans le bon sens à condition d'être bien appliquées. Les TACs et quotas sont plus difficiles à contrôler que les POPs. Mais il faut envisager des mesures techniques supplémentaires, notamment pour le Golfe de Gascogne la mise en place de cantonnements auxquels songe la Commission, ce qui provoque une levée de boucliers en Bretagne. Sauf erreur, le Mémorandum ne les évoque pas. **Quant à la dimension sociale de la pêche, le Mémorandum aurait pu présenter un Plan social d'accompagnement pendant la durée (non définie) de la restauration de la ressource.** Il y aurait là une bonne occasion de faire valoir la notion de subsidiarité que nos gouvernants mettent sans cesse en avant et démentirait ce que j'écris plus haut à son propos ! En effet, le Livre vert prévoit qu'il faudra prendre des mesures destinées à faciliter la reconversion, mais rien en ce qui concerne l'accompagnement (sauf erreur). Cela fait longtemps que j'évoque ce plan social à l'exemple du gouvernement canadien sans être écouté. À juste titre, le Plan bleu de la Coopération maritime a repris cette idée. Et que l'on ne nous dise pas qu'il n'y a pas d'argent dans la Caisse. Un plan social même sur dix ans, même pour toute la pêche européenne, serait négligeable par rapport au trou du Crédit Lyonnais, et il y en a d'autres, dont certains permanents... (naturellement, cela n'a rien à voir...)

Les représentants professionnels bretons ne pourraient-ils exercer leur pugnacité dans ce sens plutôt que de l'utiliser contre la Commission et le Livre vert comme ils l'ont fait le 10 septembre 2001 à Saint-Brieuc et à Saint-Quai Portrieux en obtenant l'aval du Président de la République qui aurait prononcé (Figaro, 11 09 2001 et Le Marin 14 09 2001) des phrases qui constituent une véritable déclaration de guerre aux POPs et donc au Livre vert : *Le point clé du débat, c'est la réduction de la flotte. C'est contre cela qu'il faut se battre. Le Livre vert est un rapport technocratique et dépassé, on aurait pu le faire, il y a quinze ans* (inexact, il y a quinze ans la PCP ne s'inspirait pas de la notion d'AEPR). *Bruxelles nous fait une machine à casser du bateau.* Il ne faudrait pas oublier que de 1975 environ à 1990, près de 350 navires de pêche fraîche hauturière, soi-disant artisanale, qualification favorable aux aides financières, très performants, ont été construits avec des subventions considérables et des crédits disproportionnés couvrant même parfois la part théoriquement autofinancée. Bref une politique inconséquente, ne tenant aucun compte de la notion d'AEPR, que je n'ai cessé de dénoncer depuis le début, prévoyant qu'elle conduirait les pêcheurs à la ruine. Certes, les Pops ne sont pas la panacée, mais ils font partie d'un ensemble, notion que la Commission s'efforce de faire prévaloir et si, en France, les Pops font mal, c'est qu'on y a construit de façon inconsidérée. Les élus ont leur large part de responsabilité car ils prêchent toujours pour le développement, notion qu'il faut proscrire, je le répète inlassablement, au profit de l'AEPR.

Le Président de La République a plutôt adopté l'idée de la coopération maritime d'une « pause de cinq ans dans la PCP ». Il a regretté « le manque de fiabilité des données scientifiques » et préconisé une « co-gestion entre Bruxelles et les professionnels. » Que les affirmations des scientifiques ne soient pas toujours confirmées, peut-être car rien n'est parfait, mais la surpêche est évidente, le non-respect des réglementations est patent et le contrôle est très insuffisant. Il n'y a pas besoin d'une pause de cinq ans, notamment pour mettre sur pied un contrôle crédible. Quant à la co-gestion ? !

La Politique commune des pêches proposée par le Livre vert conviendrait bien pour le golfe de Gascogne étant entendu qu'il serait tenu compte des observations présentées plus haut relatives à son application généralisée et à son contrôle. Mais les critiques de septembre 2001, qualifiées de pêche aux voix par Le Marin, remettent en cause cette PCP. A priori, il s'agit d'un mauvais coup porté au Livre vert qui ne devrait pas être un enjeu électoral. Reçues au deuxième degré, on peut espérer qu'in fine, elles ne s'imposeront pas. C'est en tout cas le vœu que je formule pour l'avenir de la pêche européenne, notamment dans le golfe de Gascogne, en assurant le Commissaire européen Franz Fischler et le directeur des pêches

Steffen Smidt de mon modeste mais ferme soutien.

