

Avis

Impact du « Plan d'action pour le milieu marin » sur le marché

Bruxelles, le 6 mars 2024

1. Contexte

Le 20 mai 2020, la Commission européenne a publié la Stratégie de l'UE en faveur de la Biodiversité à l'horizon 2030¹. Parmi les actions énumérées dans la communication de la Commission figurait un plan d'action pour la conservation des ressources halieutiques et la protection des écosystèmes marins, qui devait initialement être publié d'ici 2021.

Le 21 février 2023, la Commission a publié un dossier sur la pêche et l'aquaculture durables composé de quatre communications visant à améliorer la durabilité et la résilience du secteur. Parmi ces quatre communications figurait le plan d'action pour la conservation des ressources halieutiques et la protection des écosystèmes marins, le « Plan d'action de l'UE : Protéger et restaurer les écosystèmes marins pour une pêche durable et résiliente »², ci-après dénommé « Plan d'action pour le milieu marin ».

Le plan d'action pour le milieu marin comprend sept parties : rendre les pratiques de pêche plus durables, assurer une transition juste et équitable pour tous, renforcer la base de connaissances ainsi que la recherche et l'innovation, assurer le suivi et l'exécution, garantir la gouvernance, favoriser la participation et la sensibilisation des parties prenantes et mettre en place un cadre pour la mise en œuvre du plan d'action. Afin de rendre les pratiques de pêche plus durables, la

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52020DC0380>

² https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/publications/communication-commission-eu-action-plan-protecting-and-restoring-marine-ecosystems-sustainable-and_en

Commission invite les États membres à améliorer la sélectivité des engins et à réduire l'impact des pêches sur les espèces sensibles et les fonds marins.

Ces actions prévoient des délais de mise en œuvre spécifiques et comptent sur les États membres pour y parvenir. Le statut non contraignant du Plan d'action pour le milieu marin, en tant que communication, implique que la Commission n'est pas obligée de réaliser une analyse d'impact socio-économique. Certaines mesures pourraient toutefois avoir un impact sur l'approvisionnement du marché. C'est notamment le cas de l'interdiction suggérée des engins mobiles de contact de fond dans les Aires Marines Protégées (AMP) d'ici 2030, associée à l'objectif visant à atteindre 30 % de mers protégées dans l'UE.

2. Impacts du plan d'action pour le milieu marin sur le marché

Le présent avis ne remplace pas une analyse d'impact approfondie du plan d'action pour le milieu marin. Le MAC s'est plutôt concentré sur quelques exemples d'actions incluses dans le plan d'action pour le milieu marin, pour lesquelles des données socio-économiques sont disponibles afin de montrer les impacts potentiels sur le marché.

2.1. Impacts sur le marché de l'action du Plan d'Action pour le Milieu Marin destinée à garantir l'élimination progressive de la pêche mobile de fond dans toutes les Aires Marines Protégées d'ici 2030

Le rapport du Comité Scientifique, Technique et Economique de la Pêche (CSTEP) intitulé en anglais « support of the action plan to conserve fisheries resources and protect marine ecosystems (STECF-OWP-22-01) » (soutien au plan d'action pour la conservation des ressources halieutiques et la protection des écosystèmes marins (CSTEP-OWP-22-01))³ a passé en revue une étude réalisée dans le cadre de deux contrats ad hoc demandés par la DG MARE. Ce rapport

³ <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC129455>

estime que la fermeture des engins mobiles de contact de fond dans les AMP permettrait, en l'absence de mesures d'adaptation ou d'atténuation, de réduire de 16 % le volume des débarquements de l'UE en provenance des eaux communautaires. En termes de valeur, la diminution serait d'environ 20 %⁴. Le même rapport souligne que les navires utilisant des engins de contact à fond mobile consacrent 1/5 de leur activité à la pêche dans les AMP.

Les mêmes chiffres sont disponibles pour les navires de moins de 12 mètres et les navires de plus de 12 mètres. Le tableau ci-dessous compare la dépendance de chaque catégorie à l'égard des AMP :

Catégorie de navire	Effort AMP/Effort eaux de l'UE en %	Poids AMP/eaux de l'UE en %	Valeur AMP/eaux de l'UE en %
plus de 12 m	21,3%	14,1%	19,3%
moins de 12 m	22,5%	31,2%	28,4%
toutes les catégories de navires	21,6%	15,9%	20,0%

Tableau 1 : Résultats moyens pour 2017-2019, hors données du Royaume-Uni.⁵

Les navires de moins de 12 mètres sont plus dépendants des AMP à la fois en termes de valeurs et de poids, pour un effort très similaire aux navires de plus de 12 mètres. Les AMP ayant tendance à être plus proches des côtes, les navires de petite taille sont plus susceptibles de voir leurs captures impactées.

⁴ Ces données sont une moyenne pour 2017-2019 et n'incluent pas les navires britanniques.

⁵ Tableau 4 du rapport du CSTEP : <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC129455>

De manière générale, selon l'étude, les débarquements des engins mobiles de contact de fond dans les AMP représentent 307 millions d'euros et 135,300 tonnes. Ces chiffres s'appliquent alors que seulement 12,1 % des mers de l'UE sont couvertes par des AMP, selon l'Agence européenne pour l'environnement⁶. L'objectif étant d'atteindre le seuil de 30 %, davantage d'informations sont nécessaires pour estimer l'impact global sur les débarquements de l'UE, tant en volume qu'en valeur. Le CSTEP souligne également que les éléments suivants ne sont pas pris en compte :

- Déplacement de la flotte et des stocks ;
- Conflit d'utilisation entre pêcheurs et avec d'autres activités ;
- Bénéfices de la reconstitution des stocks et de l'habitat ;
- Impact sur les communautés côtières, l'héritage culturel, la sécurité alimentaire ;
- Spécificités des engins et effets de l'innovation.

Le CSTEP émet toutefois une mise en garde importante en déclarant que « l'approche présentée dans le rapport du SIG (système d'information géographique) n'ayant pas évalué le déplacement, l'analyse est donc susceptible de sous-estimer les bénéfices écologiques et économiques des futurs scénarios de zones fermées. Cela repose sur l'hypothèse que tous les poids et valeurs des débarquements de pêche impactés seront perdus si une interdiction de pêcher dans les AMP était appliquée, ou de surestimer ces bénéfices si la pression des flottes de pêche venait à augmenter dans les zones environnantes pour tenter de compenser les pertes économiques. Le CSTEP rappelle que les flottes sont censées s'adapter aux zones fermées et se déplacer vers d'autres zones de pêche dans le but de compenser les pertes. Lors de l'évaluation de l'effet des zones de fermeture sur la réalisation des objectifs de la PCP, il est donc de la plus haute importance de tenir compte de ces effets dans une perspective à plus long terme ».

⁶ <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/marine-protected-areas-in-europes-seas>

En ce qui concerne la résolution spatiale et l'échelle lors de la superposition des mailles de pêche et des AMP, il est également important de garder à l'esprit que le CSTEP signale des hypothèses susceptibles d'être une approximation majeure, ce qui peut entraîner des incertitudes significatives au niveau des résultats, en déclarant : « Le CSTEP souligne que ce mauvais alignement de la résolution spatiale des données induit donc une incertitude inhérente, ce qui nuit à l'objectif consistant à fournir des estimations précises de l'effort, du poids des débarquements et de la valeur réalisée dans les AMP des eaux de l'UE-27 ».

Enfin, dans son examen, le CSTEP n'analyse pas l'impact sur d'autres activités auxiliaires à terre ni sur la chaîne de valeur. Le MAC tient à souligner qu'il est difficile d'évaluer avec précision l'impact sur l'approvisionnement des différentes espèces en raison de la nature non linéaire de la consommation et de la compensation entre les espèces, ainsi que de la complexité que présente la reproduction du comportement des consommateurs. Il serait néanmoins utile d'évaluer les flux entre l'approvisionnement, la transformation et la consommation.

2.2. Incidences sur le marché de l'action du Plan d'Action pour le milieu marin visant à protéger les espèces marines et à limiter les prises accessoires

Le plan d'action pour le milieu marin comprend des dispositions visant à limiter les prises accessoires d'espèces sensibles, conformément à la Politique Commune de la Pêche et au Règlement sur les Mesures Techniques, adoptés par l'UE. Pour ce faire, ils appellent les États membres, tout d'abord, à « *adopter des mesures nationales ou à soumettre des recommandations communes à la Commission afin de réduire au minimum les prises accessoires (ou de les ramener à un niveau permettant le rétablissement complet des populations), d'ici à la fin de l'année 2023, pour : le marsouin commun dans le bassin principal de la mer Baltique et dans la mer Noire et l'Atlantique ibérique, et le dauphin commun dans le golfe de Gascogne* ». Cela appelle ensuite à l'adoption de mesures de ce type pour « *toutes les espèces marines sensibles*

restantes qui sont exposées au risque de captures accidentelles, en donnant la priorité à celles en "état de conservation défavorable" ou menacées d'extinction ».

En ce qui concerne les espèces susmentionnées, la France a publié un plan d'action national visant à limiter les captures accidentelles de petits cétacés dans le golfe de Gascogne, après que la Commission européenne ait engagé une procédure d'infraction contre la France à cet égard, et suite à la décision de la plus haute juridiction administrative française. Ce plan d'action national prévoit les mesures suivantes :

- Réduire les captures accidentelles en conjuguant des fermetures de zones de 30 jours entre 2024 et 2026 et l'installation de dispositifs de réduction des captures accidentelles à bord des navires ;
- Évaluer l'efficacité des dispositifs de réduction des prises accessoires de petits cétacés sur les fileyeurs du golfe de Gascogne ;
- Combiner une meilleure compréhension et une meilleure estimation des captures accidentelles de petits cétacés par engin dans le golfe de Gascogne.

La fermeture de la zone pendant 30 jours sera la mesure la plus déterminante en termes d'approvisionnement du marché et d'impact socio-économique ; on estime qu'elle entraînera une perte d'environ 18 % du chiffre d'affaires des professionnels de la pêche à filets maillants⁷. La sole, le bar, le merlan et le merlu sont des exemples d'espèces susceptibles de voir leur approvisionnement diminuer. L'impact sur la chaîne d'approvisionnement entraînera une baisse du chiffre d'affaires d'environ 68 millions d'euros. Il est important de noter que cette estimation ne tient pas compte des déplacements ni des conflits d'utilisation qui pourraient survenir entre les pêcheurs et d'autres activités maritimes.

⁷ Analyse des conséquences économiques pour la filière pêche de scénarios d'interdiction de la pêche professionnelle en vue de réduire les prises accidentelles de dauphins dans le golfe de Gascogne, JUILLET 2020, AGLIA, SCOPE.

3. Recommendations

- a) Étant donné que le plan d'action pour le milieu marin invite les États membres à mettre en œuvre l'interdiction des engins mobiles de contact de fond dans les AMP d'ici 2030, il est crucial que la Commission européenne réalise une analyse d'impact socio-économique complète de toutes les actions incluses dans le plan d'action pour le milieu marin, à l'exception de celles qui reposent déjà sur des textes juridiques pour lesquels des analyses d'impact ont déjà eu lieu, comme le Règlement relatif aux Mesures Techniques, en mettant l'accent à la fois sur le secteur de la production et sur le marché. Aussi bien en termes d'approvisionnement que d'importations.
- b) Afin de diversifier et de renforcer les ressources financières disponibles pour la mise en œuvre du plan d'action pour le milieu marin, la Commission européenne et les États membres devraient explorer des mécanismes de financement supplémentaires en plus du Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, tels que : s'engager avec le secteur privé pour des possibilités de cofinancement, utiliser des obligations vertes ou des investissements à impact environnemental, et rechercher des collaborations avec des organisations internationales et des ONG pour des initiatives de financement conjointes ;
- c) Lors de l'élaboration des feuilles de route nationales, les États membres devraient cartographier les paysages législatifs existants afin de garantir une cohérence totale entre toutes les législations et politiques marines, notamment la politique commune de la pêche, le règlement relatif aux mesures techniques, la prochaine loi sur la restauration de la nature, les directives « Oiseaux » et « Habitats », la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin », la directive pour la planification de l'espace maritime et le plan d'action pour le milieu marin, dans le cadre de la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 ;

- d) Lors de la préparation des feuilles de route nationales, les États membres devraient collaborer étroitement avec la Commission européenne afin de garantir une égalité des conditions de concurrence dans le processus de mise en œuvre. Dans le cadre de ce travail, des exemples pratiques devraient être fournis quant à la manière dont différentes lois peuvent être mises en œuvre de manière harmonieuse, mais également des recommandations aux parties prenantes sur la manière de s'y retrouver dans des cadres législatifs complexes ;
- e) Inviter la Commission européenne à organiser, par l'intermédiaire du groupe spécial conjoint, un atelier consacré à la réduction des impacts sur le marché des produits de la pêche et de l'aquaculture à la suite d'une analyse d'impact socio-économique complète devant être menée ;
- f) Demander aux États membres d'évaluer et, dans la mesure du possible, de limiter les incidences socio-économiques et commerciales des mesures techniques adoptées en vue de protéger les espèces sensibles.