

membre. Par conséquent, il propose de recourir aux systèmes prévus par la législation communautaire à cet effet, comme par exemple le système régi par la directive cadre dans le domaine de l'eau et destiné aux administrations responsables

des différents bassins hydrographiques, qui doivent coordonner leur action en vue d'exécuter le plan de gestion défini pour chaque district et surtout garantir une information permanente sur chacun des aspects abordés dans ledit plan.

Bruxelles, le 14 mai 2003.

*Le Président*

*du Comité économique et social européen*

Roger BRIESCH

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil — Plan d'action pour pallier les conséquences sociales, économiques et régionales de la restructuration du secteur de la pêche de l'UE»**

(COM(2002) 600 final)

(2003/C 208/05)

Le 6 novembre 2002, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du Traité CE, de consulter le Comité économique et social européen sur la communication susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 1<sup>er</sup> avril 2003 (rapporteur: M. Eduardo Chagas).

Lors de sa 399<sup>e</sup> session plénière des 14 et 15 mai 2003 (séance du 14 mai), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 103 voix pour, 2 voix contre et 7 abstentions.

## **1. La proposition de la Commission**

1.1. Le plan d'action proposé par la Commission entend pallier les conséquences sociales, économiques et régionales de la restructuration du secteur de la pêche de l'UE, rendue nécessaire par la situation de certaines ressources halieutiques. Ce plan tente de déterminer l'incidence de la limitation des efforts de pêche dans certaines zones, pour des espèces déterminées, dans le cadre de la réforme de la PCP.

1.2. La Commission considère que malgré les coûts sociaux liés à la réforme de la PCP, et notamment ceux qui résultent d'une limitation de l'effort de pêche dans le cadre des programmes de gestion pluriannuels, différer l'adoption des mesures exigées dès à présent aurait un coût encore plus élevé. Ces régimes de limitation des efforts sont susceptibles d'être transformés par les États membres en régimes d'immobilisation

temporaire des navires. Ils impliqueraient une réduction du nombre de jours de pêche au cours desquels les bateaux pourraient cibler des stocks déterminés, ce qui entraînerait probablement des réductions de revenus, soit parce que les bateaux devraient alors pratiquer d'autres pêches, moins rentables, soit par suite des régimes d'immobilisation. Modifier la politique d'aide à la flotte comporterait également un coût social: il est probable que la limitation de l'aide à la modernisation, tout comme l'élimination de l'aide au renouvellement et à l'exportation des bateaux de pêche, telles qu'elles sont proposées, ainsi que le régime destiné à réduire de manière permanente les capacités, auront des conséquences pour le secteur.

1.3. La communication à l'examen de la Commission comprend donc:

- une évaluation des incidences socioéconomiques probables des limitations aux efforts de pêche et de la réduction du nombre de bateaux, et notamment un réexamen des estimations provisoires concernant les emplois perdus;

- un inventaire de tous les moyens existants pour atténuer ces incidences dans le cadre des régimes communautaires d'aide en vigueur (IFOP, FEDER, FSE2);
- un aperçu général des moyens complémentaires qui pourraient être disponibles à court terme suite à la réforme de la PCP et à la reprogrammation des Fonds structurels;
- une analyse de nouvelles options, à plus long terme.

1.4. Les mesures proposées, qui devraient être financées dans le cadre des crédits disponibles pour la période 2000-2006, incluent:

- la reprogrammation du programme IFOP pour un montant allant jusque 611 millions d'euros en faveur de mesures sociales et de réduction des capacités de la flotte, dans le cadre de l'élimination, à partir de 2003, des aides à la modernisation et au renouvellement des flottes ainsi que des aides au transfert de bateaux vers des pays tiers;
- des mesures conçues de manière spécifique pour de la petite pêche, qui représente environ 70 % du nombre de bateaux de pêche communautaires et 50 % de l'emploi dans le secteur;
- une amélioration de l'image du secteur à travers l'amélioration des conditions de vie et de travail à bord et de la protection sociale dans le secteur, et par des mesures de soutien destinées aux jeunes pêcheurs et d'orientation vers des activités de pêche plus durables;
- une aide à la diversification de l'activité, dans le cadre d'un développement intégré des zones côtières.

1.5. En outre, la Commission prête une attention particulière à l'impact que ne manquera pas d'avoir la mise en œuvre des réductions de l'effort de pêche dans le cadre des plans de gestion pluriannuels. Cela impliquera une limitation annuelle du nombre de jours de pêche, avec pour conséquence une réduction du revenu des pêcheurs et des entreprises, pouvant aller jusqu'au retrait à titre définitif du bateau.

## 2. Résultats du Conseil «Pêche» tenu du 16 au 20 décembre 2002

2.1. La discussion du plan d'action doit se faire à la lumière des résultats du Conseil Pêche tenu du 16 au 20 décembre 2002. À cette occasion, le Conseil a adopté de nouveaux règlements ou interventions structurelles communautaires dans le secteur de la pêche comme suit:

2.2. Un système plus simple de limitation de la capacité de pêche de la flotte communautaire visant à une meilleure adéquation aux ressources disponibles a été adopté. Il remplacera l'ancien système de programmes d'orientation pluri-

nuels (POP), qui, selon la Commission, n'a pas permis de résoudre le problème de la surcapacité de la flotte communautaire. Le nouveau système confèrera davantage de responsabilité aux États membres pour atteindre un meilleur équilibre entre la capacité de pêche de leur flotte et les ressources disponibles. Il comprend les mesures suivantes:

- les niveaux de référence seront basés sur les niveaux des POP fixés pour le 31 décembre 2002. Les niveaux de référence seront réduits automatiquement et à titre permanent chaque fois que la capacité sera réduite moyennant une aide publique (en cas de retrait d'un navire moyennant une aide publique, les niveaux de référence seront réduits d'une capacité équivalente);
- pour chaque tonneau de jauge brute (TJB) introduit dans la flotte bénéficiant d'une aide publique (qui ne sera disponible que pour les deux années à venir, 2003 et 2004), les États membres devront déclasser, sans aide:
  - a) une capacité équivalente (ratio entrée/sortie 1:1) pour les navires jusqu'à 100 TJB ou
  - b) 1,35 tonne (ratio entrée/sortie 1,35) pour les navires de plus de 100 TJB;
- au cours de la période 2003/2004, les États membres qui accordent une aide publique au renouvellement de leur flotte devront réduire la capacité globale de cette dernière de 3 % au minimum par rapport à leur niveau de référence;
- il appartiendra aux États membres d'assurer que la capacité totale de pêche des nouveaux navires intégrés à leur flotte ne dépasse pas la capacité de ceux qui en sont retirés à titre définitif et que la capacité de pêche soit adaptée aux ressources halieutiques disponibles.

2.3. L'aide au renouvellement des navires de pêche est progressivement éliminée; elle ne sera accordée que pendant deux ans encore (jusqu'à fin 2004) et seulement pour des navires de moins de 400 TJB. Elle sera limitée aux États membres ayant atteint les objectifs globaux en matière de capacité prévus par le POP IV et devra être accordée dans le respect des ratios entrée / sortie indiqués plus haut. Ce plan, d'une durée de deux ans, permettra aux États membres bénéficiaires de continuer à moderniser leur flotte, mais il sera clair qu'aucune aide au renouvellement des navires susceptible de contribuer à la surexploitation des stocks ne sera plus accordée après 2004.

2.4. L'aide à la modernisation des navires de pêche ne sera accordée qu'aux navires d'au moins 5 ans; elle visera à améliorer la sécurité, la qualité des produits ou les conditions de travail, à adopter des techniques de pêche plus sélectives ou à équiper les navires du système de contrôle VMS (système de localisation de navires par satellite). Quand la modernisation a pour but d'améliorer la sécurité, la qualité des produits ou les conditions de travail, une augmentation du tonnage sera possible, mais seulement pour améliorer la superstructure du navire (au-dessus du pont principal). Néanmoins, cette modernisation ne doit pas accroître la capacité de capture du navire. L'aide communautaire sera limitée aux États membres qui ont atteint les objectifs globaux de capacité fixés dans le POP IV.

2.5. Un «fonds de déchirage» doté de 32 millions d'euros a été créé pour aider les États membres à appliquer des réductions supplémentaires de l'effort de pêche exigé dans le cadre des plans de reconstitution des stocks. Les navires dont l'effort de pêche doit être réduit d'au moins 25 % en raison de l'application d'un plan de reconstitution pourront bénéficier d'une aide de ce fonds; le montant de ces primes sera supérieur de 20 % à celui des primes de déclassement des navires accordées au titre de l'IFOP.

2.5.1. L'aide au transfert permanent de navires communautaires vers des pays tiers, y compris par la création d'entreprises communes avec les pays tiers partenaires, sera accordée pendant deux ans (jusqu'à fin 2004). Toutefois, elle sera limitée aux exportations vers des pays avec lesquels l'Union a signé un accord de pêche ou aux transferts visant à créer une entreprise commune dans l'un de ces pays (à moins que la Commission n'en décide autrement). Le montant de la prime sera limité à 30 % de la prime pour déchirage accordée par l'IFOP pour les exportations et à 80 % pour les entreprises communes.

2.5.2. L'aide des États membres aux pêcheurs et aux armateurs qui doivent temporairement cesser leur activité de pêche peut à présent être attribuée pour une durée de trois mois consécutifs ou de six mois sur l'ensemble de la période 2000-2006, lorsque les interruptions sont dues à des circonstances imprévisibles. L'aide accordée pour un an peut être prolongée d'une deuxième année si l'interruption temporaire résulte de la mise en œuvre d'un plan de reconstitution, d'un plan de gestion pluriannuelle ou encore de mesures d'urgence décidées par la Commission ou par les États membres. L'aide au recyclage des pêcheurs destinée à les aider à se reconvertir dans des activités professionnelles ne relevant de la pêche proprement dite sera élargie en faveur d'une diversification des activités des pêcheurs, tout en leur permettant de continuer à pêcher à temps partiel.

### 3. Considérations générales

3.1. Le Plan d'action à l'examen a été présenté à un moment critique pour le secteur européen de la pêche, où il est indispensable de prendre des mesures courageuses en vue

d'assurer la pérennité de la pêche communautaire de manière durable et soutenable, ce qui passe nécessairement par la reconstitution des stocks halieutiques, lesquels en ce qui concerne plusieurs espèces sont dans un état critique. En effet, le CESE partage en général le diagnostic posé par la Commission sur la situation du secteur de la pêche dans l'UE dans son Livre vert, notamment en ce qui concerne la surcapacité actuelle de la flotte communautaire. Il est clair qu'il sera impossible de créer les conditions d'une pêche durable tant que la capacité de la flotte, et plus spécialement l'effort de pêche, seront maintenus à leur niveau actuel. Le CESE estime toutefois que l'approche du problème ne peut être uniquement économique ou écologique. Dans son avis sur le Livre vert<sup>(1)</sup>, il soulignait que pour les régions concernées, l'importance de la pêche et des activités associées excède de loin la contribution de ce secteur au PIB. La pêche ne saurait être considérée comme un secteur à restructurer parmi d'autres. La majorité des pêcheurs vivent de pêche artisanale et leurs activités sont en règle générale respectueuses de l'environnement. La pêche constitue le nœud central autour duquel s'articule toute une série de communautés qui jouent un rôle important en termes d'équilibre social et de gestion territoriale, notamment dans les régions ultrapériphériques et dans les régions qui dépendent fortement de la pêche aujourd'hui.

3.1.1. Dans son avis sur le document-cadre «calendrier de mise en œuvre» adopté par la Commission en 2002<sup>(2)</sup>, le CESE estimait déjà qu'il fallait «maintenir un équilibre entre la rentabilité et l'efficacité d'un côté, et l'emploi durable de l'autre».

3.2. Le CESE a demandé à plusieurs reprises que la présentation des politiques et des mesures de restructuration pour le secteur de la pêche s'accompagne des mesures sociales et économiques correspondantes à même de contribuer à réduire l'impact prévisible sur les professionnels et les entreprises. Il a également fait valoir qu'il est essentiel que ceux-ci soient associés dès le début à la définition de ces mesures et de ces politiques.

3.3. Quand, en mai 2002, la Commission a présenté la première série de mesures pour la réforme en question, le fait qu'elle n'a pas été assortie d'un ensemble de propositions qui puissent apporter des réponses aux préoccupations légitimes du secteur, a contribué à un climat de rejet et de réticence de la part des professionnels et de plusieurs États membres, que l'on aurait pu éviter si l'on avait pris en considération la participation des parties concernées.

<sup>(1)</sup> JO C 36 du 8.2.2002, pt. 2.1.2.

<sup>(2)</sup> JO C 85 du 8.4.2003.

3.4. Il ajoute que comme la Commission l'avait affirmé dans le document «calendrier de mise en œuvre»<sup>(1)</sup>, le document à l'examen a été élaboré sur la base de consultations bilatérales avec les États membres. Le CESE estime néanmoins qu'il aurait été nécessaire d'associer à ce processus de consultation les partenaires sociaux, les armateurs et les syndicats, de manière à envisager d'entrée de jeu les mesures socioéconomiques que ces derniers auraient présentées.

3.5. Comme cela a été dit précédemment, la proposition de la Commission doit être replacée dans son contexte, à savoir la volonté d'apporter une réponse aux conséquences qu'auraient, en termes sociaux et économiques, les mesures issues d'un premier train de propositions. Or, compte tenu des décisions arrêtées par le Conseil des ministres de décembre 2002, certaines de ces conséquences seront en partie limitées, de même que les crédits disponibles seront plus limités dès lors que le Conseil a choisi de maintenir en vigueur plusieurs des mesures que la Commission entendait supprimer dans l'intention d'en réaffecter les ressources.

3.6. Cela dit, le CESE estime que le plan d'action, bien qu'il soit nécessaire, n'apporte pas de réponse aux préoccupations des chefs d'entreprises et des pêcheurs, car sur certains aspects il est trop vague et pour d'autres, il ne prévoit pas un financement suffisant.

3.7. Dans le plan d'action, la Commission revoit à la baisse les estimations relatives aux pertes de postes de travail qu'elle avait faites antérieurement: de 28 000, elles passent à 12 000 sur une période de quatre ans. En effet, à l'issue de consultations avec des États membres, la Commission a conclu qu'elle devait comptabiliser séparément les pertes de postes de travail dues à la réforme et celles qui se produisent «naturellement» depuis quelques années. Par ailleurs, compte tenu de la difficulté actuelle à recruter de nouveaux professionnels, il existe dans certains pays un manque de main-d'œuvre qui pourrait absorber une partie de ceux qui auraient perdu leur travail.

3.7.1. Bien que les décisions du Conseil laissent entrevoir une réduction de l'impact sur l'emploi, le degré d'incertitude quant à l'effet réel des plans de gestion pluriannuels est considérable. La Commission fait également valoir que l'élargissement de l'UE entraînera probablement une augmentation des difficultés pour l'emploi dans le secteur. Le CESE invite la Commission à assurer la mise à disposition des moyens adéquats pour faire face à ces difficultés et pallier les carences avérées en termes de moyens techniques, d'infrastructures et de formation.

3.7.2. Par ailleurs, les réductions draconiennes imposées à la pêche au cabillaud et au merlu en mer du Nord affecteront considérablement l'emploi dans cette région, et ce à un degré

que la communication ne pouvait pas encore entrevoir et qui par conséquent n'a pas été pris en considération.

3.8. Le CESE constate en outre que l'impact éventuel des mesures proposées et /ou adoptées dans d'autres secteurs étroitement liés à la pêche, comme ceux de la commercialisation, de la transformation, du traitement ou des chantiers navals n'a pas été calculé. La réduction de l'activité, du nombre de navires et du volume de poisson pêché aura un impact non négligeable sur ces secteurs et le CESE recommande vivement que des mesures d'appui appropriées soient prévues. Comme cela a été dit précédemment, l'importance de la pêche dans certaines communautés est déterminante en termes de cohésion économique et sociale et tout déséquilibre peut avoir de profondes répercussions en amont et en aval. La Commission elle-même reconnaît que dans certaines communautés, l'alternative à la pêche ne pourra être que le chômage ou l'émigration.

3.9. Préoccupant également, le scénario selon lequel, malgré le maintien en activité des pêcheurs et des bateaux, les possibilités de pêche, en termes de jours de pêche ou de quotas attribués, sont si rares qu'elles reviennent à une faillite à court terme. Le CESE estime qu'un débat sérieux et de fond sur le modèle que l'on entend mettre en œuvre dans le secteur de la pêche dans les eaux communautaires s'impose: il faut poser la question de savoir s'il est opportun de miser sur un nombre réduit de grands bateaux, modernes et très rentables au détriment d'un segment de flotte de moyenne dimension, peut-être moins rentable mais occupant plus de personnes. Cette option conduirait à terme à la constitution de monopoles et à une éventuelle privatisation des ressources halieutiques avec commercialisation des quotas. Le CESE ne peut accepter une telle perspective.

3.10. Par ailleurs, le CESE insiste sur la nécessité d'une intervention en termes de régulation des activités de pêche illégale, non déclarée et non réglementée, et des navires battant pavillon de complaisance, y compris au niveau de l'importation des produits de la pêche ainsi que de la «pêche sportive», en vue d'assurer une mise en œuvre harmonisée et juste des règles communautaires.

3.11. La communication comporte une analyse des différents fonds communautaires existants qui pourront servir à financer des mesures socioéconomiques. Outre les programmes spécifiques au secteur comme l'IFOP, d'autres possibilités existent dans le cadre du FEDER, du FEOGA ou du FSE, par exemple.

3.12. Il y a lieu ici de rappeler le point de vue exprimé antérieurement par le CESE, selon lequel, bien qu'il n'ait pas été pleinement exploité, le programme *Pesca* a permis, pendant son application, une meilleure participation des professionnels et des entreprises grâce à une plus grande proximité et identification du programme avec le secteur. En particulier,

<sup>(1)</sup> COM(2002) 181 final.

étant donné que certains États membres ont décidé de ne pas créer de mesures sociales spécifiques pour le secteur, il serait utile d'élaborer un nouveau programme permettant l'accès direct de tous les professionnels aux mesures d'accompagnement social.

3.13. Le secteur de l'aquaculture présente un potentiel de développement qui doit être valorisé dans toutes ses composantes et en particulier en tant que source d'emplois, dans la mesure où il peut absorber une partie des travailleurs qui seraient obligés d'abandonner leur activité en mer. Des mesures fiscales et autres favorisant cette absorption devraient être adoptées <sup>(1)</sup>.

3.14. À noter également, le fait que la Commission base ses propositions sur la reprogrammation de crédits déjà alloués aux États membres mais qui ne peuvent plus être utilisés compte tenu des mesures restrictives proposées dans le paquet de mai. Toutefois, compte tenu de la décision du Conseil de ne pas accepter toutes les coupes proposées par la Commission, la reprogrammation de certains de ces crédits en faveur de mesures socioéconomiques sera rendue difficile. Il ajoute que certains États membres ont déjà destiné une bonne partie de ces fonds à des mesures de renouvellement de la flotte. Le CESE estime que seuls un renforcement des crédits dans le cadre de l'IFOP et la création d'une ligne d'appui spécifique aux questions sociales, permettraient d'établir un cadre solide de soutien au secteur et à ses professionnels.

3.15. Dans ce contexte, le CESE salue l'initiative du Parlement européen consistant à proposer à l'autorité budgétaire et à la Commission l'adoption d'un plan d'action pour pallier les conséquences des mesures de reconstitution des stocks de cabillaud et l'attribution de 150 millions d'euros de fonds supplémentaires.

3.16. Sous le titre «Autres options pour le plus long terme», la Commission aborde la situation de ceux qui resteront dans le secteur: un éventuel élargissement de l'IFOP pour soutenir des mesures visant la réduction du degré de dépendance de la pêche dans laquelle se trouvent les communautés côtières, l'aide à la pêche à petite échelle, l'amélioration de l'image du secteur, une participation accrue des femmes aux activités

connexes et la valorisation de leur rôle, de nouvelles études sur le niveau de dépendance de la pêche dans laquelle se trouvent certaines régions et une réflexion sur l'avenir de la politique structurelle pour le secteur après 2006. Le CESE souscrit à cette approche et invite instamment la Commission et les États membres à mettre en œuvre le plus rapidement possible les mesures nécessaires.

3.16.1. Une fois de plus, la Commission déclare vouloir consulter les partenaires sociaux, notamment dans le cadre du Comité du dialogue social, sur les mesures destinées à améliorer les conditions de travail et la vie à bord. Il est à noter ici que bien que la communication ait été publiée sans consultation préalable de ce comité, les partenaires sociaux ont adopté en novembre 2002 une position commune qui énonçait une série de propositions concrètes allant dans ce sens. Le CESE recommande de tenir dûment compte de cette contribution des partenaires sociaux et de prévoir leur participation dès le début du processus décisionnel, tant au niveau européen qu'au niveau régional et local.

3.16.2. Cette coopération sera aussi fondamentale pour l'amélioration de l'image du secteur, qui doit désormais se montrer plus soucieux de la sécurité, de l'environnement et de l'introduction de modes de rémunération offrant aux jeunes des perspectives de plus grande stabilité et sécurité d'emploi.

3.16.3. La Commission affirme également vouloir réviser la législation en vigueur pour améliorer les conditions de travail et la protection sociale dans le secteur. Le CESE salue cette intention qu'il appelle de ses vœux depuis longtemps. Il est souhaitable, en particulier, que les États membres s'engagent plus résolument dans la ratification de la Convention STCW et du Protocole à la Convention de Torremolinos.

3.17. Il estime également qu'il faudrait étudier les moyens de tirer profit des connaissances et des expériences des professionnels qui abandonnent leur activité, notamment dans le cadre d'action de formation et de coopération avec des pays tiers.

3.18. Enfin, la Commission devrait promouvoir un débat sur des mesures pouvant améliorer l'utilisation d'aides communautaires en vue d'améliorer les conditions sociales dans le secteur. L'accès à ces fonds devrait être conditionné au respect de normes sociales minimales communes à tout le secteur.

<sup>(1)</sup> JO C 85 du 8.4.2003.

Bruxelles, le 14 mai 2003.

*Le Président*  
*du Comité économique et social européen*  
Roger BRIESCH