

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'amélioration de la situation économique du secteur de la pêche»

COM(2006) 103 final

(2006/C 318/21)

Le 9 mars 2006, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 11 juillet 2006 (rapporteur: M. SARRÓ IPARRAGUIRRE).

Lors de sa 429^e session plénière des 13 et 14 septembre 2006 (séance du 14 septembre 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 120 voix pour, 16 voix contre et 9 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE, compte tenu de l'importance économique et sociale du secteur de la pêche dans l'Union européenne, qui va au-delà de sa contribution directe au PIB ⁽¹⁾, étant d'accord avec le diagnostic posé sur la situation économique critique du secteur de la pêche communautaire qui est exposée par la Commission dans sa communication ⁽²⁾ et considérant qu'il est nécessaire d'agir pour l'améliorer, estime que les mesures proposées pour sauver le secteur de la crise ne sont ni réalistes ni suffisantes. En effet, il est d'avis qu'elles ne sont pas réalistes car la grande majorité des entreprises sont familiales, ne possèdent qu'un bateau et travaillent dans des pêcheries dont les ressources sont limitées, avec des équipages réduits au minimum, en étant soumises à des règles de gestion des pêcheries rigoureuses et disposant d'une très faible marge de manœuvre pour pouvoir réaliser des actions permettant de restructurer et d'assurer leur viabilité à court terme.

1.2 Par ailleurs, en l'absence d'un nouveau budget communautaire, différent de celui consacré à l'IFOP/FEP ⁽³⁾, les possibilités de ces nouvelles mesures dans la pratique sont très limitées. Aussi, le CESE estime-t-il que la communication à l'examen aura peu d'effets pratiques pour la majorité des entreprises.

1.3 Toutefois, pour les entreprises qui en raison de leur dimension tenteront d'accéder à des aides de sauvetage et de restructurations, le CESE estime que la communication devrait offrir:

- un budget communautaire différent de celui qui est prévu pour l'IFOP/FEP;
- des aides de sauvetage à fonds perdus et d'un délai d'application supérieur à six mois;
- plus de souplesse dans les programmes nationaux que doivent présenter les États membres de manière à ce que les entreprises qui le demandent puissent accéder rapidement aux aides prévues.

1.4 En plus des aides pour le sauvetage et la restructuration des entreprises en crise, le Comité estime que pour pouvoir pallier les graves conséquences que le prix élevé des carburants a pour les entreprises du secteur de la pêche et les équipages, il conviendrait de mettre en place une autre série de mesures. En particulier, le CESE propose à la Commission et/ou au Conseil l'approbation des suivantes:

- a) relèvement du seuil des aides de minimis à 100.000 euros par entreprise;
- b) arrêt temporaire de la flotte en cas d'«événement non prévisible», auquel peut être assimilée la crise provoquée par le prix élevé du gasoil;
- c) autorisation d'aides pour financer les primes des contrats d'assurance à l'instar de ce qui est pratiqué en matière assurance agricole;
- d) création d'un fonds spécial pour le déclassement au niveau communautaire, doté d'un budget extraordinaire, qui accorderait la priorité aux segments de la flotte qui rencontrent le plus de problèmes et permettrait aux armateurs qui sont volontaires pour abandonner leur activité de le faire en toute dignité;
- e) soutien maximal des administrations publiques, tant nationales que communautaires, à travers des aides de RDTI ⁽⁴⁾, aux projets présentés par le secteur de la pêche en vue d'améliorer l'efficacité énergétique de cette activité et de rechercher des énergies alternatives ou complémentaires au gasoil et pour le développement de plates-formes technologiques de la pêche;
- f) faire porter les efforts sur un changement de mentalité des pêcheurs afin de parvenir à ce qu'ils s'impliquent dans la commercialisation des produits de la pêche, pour essayer ainsi d'accroître la valeur ajoutée des produits de la pêche;

⁽¹⁾ Produit intérieur brut.

⁽²⁾ COM(2006) 103 final, du 9.3.2006.

⁽³⁾ Instrument financier d'orientation de la pêche/Fonds européen de la pêche.

⁽⁴⁾ Recherche, développement technologique et innovation.

- g) revoir la fiscalité applicable à la flotte côtière, en particulier en prévoyant dans la réglementation une exemption de l'impôt sur les sociétés pour les recettes gagnées par les entités concessionnaires des criées au titre de leur intervention en première vente et la réduction de l'impôt sur la valeur ajoutée pour les opérations d'intermédiation réalisées par celles-ci;
- h) incorporation de la flotte hauturière qui pêche en dehors des eaux communautaires aux seconds registres qui existent pour la flotte marchande dans différents États membres de l'UE, moyennant modification des lignes directrices communautaires sur les aides d'Etat au secteur de la pêche.

2. Exposé des motifs

2.1 Le secteur de la pêche, en plus de fournir une part importante des protéines nécessaires à la consommation humaine, contribue dans une grande mesure au tissu économique et social de nombreuses communautés côtières de l'Union européenne. Selon les données de la Commission ⁽⁵⁾, l'Union européenne élargie (UE 25) représente, avec 7.293.101 tonnes de poisson (captures et aquaculture), 5 % de la production mondiale totale des produits de la pêche, et elle est le deuxième producteur mondial après la Chine. Elle possède une flotte légèrement inférieure à 90.000 bateaux de pêche qui fournissent 229.702 emplois.

2.2 Ce secteur connaît des difficultés d'adaptation du fait de l'épuisement des stocks halieutiques dans la majorité des pêcheries, certaines de celles-ci étant parvenues à épuisement, et des mauvaises conditions de marché. Selon la communication à l'examen, depuis le milieu des années 90, les quotas assignés aux bateaux de pêche qui pêchaient dans l'Ouest de l'Europe les principales espèces démersales (morue, aiglefin, merlan, lieu noir et merlu) ainsi que les espèces benthiques (plie, sole, baudroie et langoustine) ont diminué.

2.3 La réforme de la PCP de 2002, a permis d'engager une modernisation de la gestion des pêcheries de l'Union européenne en vue d'en garantir la durabilité mais elle a également impliqué des mesures, notamment des plans de reconstitution des stocks halieutiques qui limitent les captures et partant, entraînent une diminution très nette des bénéfices pour les pêcheurs, situation qui perdurera à l'avenir.

2.4 Cette situation, conjuguée à l'augmentation normale et continue des coûts d'exploitation et celle spectaculaire des coûts du carburant, ont eu pour conséquence que de nombreux navires travaillent à perte.

2.5 La communication de la Commission énumère les causes qui, combinées les unes aux autres, ont conduit une grande partie de la flotte communautaire à cette situation économique et suggère des solutions pour la surmonter.

⁽⁵⁾ Ou éliminer toute information sur la PPC la 102 bases sur la politique commune de la pêche. Édition 2006. Commission européenne.

3. Historique

3.1 Parmi ces causes, la communication de la Commission fait référence à deux circonstances facilement compréhensibles:

- revenus en baisse;
- hausse des coûts.

3.1.1 La baisse des revenus est due à:

- La stagnation des prix du marché:
 - proportion croissante des importations de poisson;
 - développement de l'aquaculture;
 - concentration des ventes à travers de grandes chaînes de distribution.
- Diminution des rendements de la pêche:
 - effort de pêche intense sur certaines populations de poissons;
 - réduction de la capacité de pêche insuffisante.

3.1.2 Les coûts d'exploitation des navires, qui habituellement augmentent d'année en année, ont enregistré une hausse considérable depuis 2003 avec l'augmentation des coûts du carburant, qui a touché toutes les flottes de pêche, à des degrés divers, et en particulier les chalutiers de fond, qui représentent le segment le plus important de la flotte de pêche communautaire, dont les résultats nets d'exploitation sont actuellement négatifs.

4. Observations générales

4.1 Parmi les solutions pour surmonter la situation actuelle caractérisée par des difficultés économiques du secteur de la pêche, la Commission suggère d'adopter des mesures:

- à court terme, pour le sauvetage et la restructuration des entreprises de pêche à même de retrouver leur rentabilité moyennant des changements structurels;
- à long terme, pour que le secteur de la pêche puisse s'adapter à la nouvelle situation.

4.1.1 Sauvetage et restructuration à court terme

4.1.1.1 Pour sauver et restructurer les entreprises de pêche au bord de la faillite ou en net déclin, la communication prévoit l'utilisation éventuelle des instruments existants et du cadre actuel des aides d'État, sur la base des lignes directrices communautaires relatives aux aides d'État pour le sauvetage et la restructuration d'entreprises en difficultés ⁽⁶⁾ ainsi que sur les lignes directrices relatives à l'examen des aides d'État aux secteurs de la pêche et de l'aquaculture ⁽⁷⁾. De plus, certaines exceptions allant au-delà de ces lignes directrices (voir paragraphes 4.1.1.5 et 4.1.1.6) sont prévues.

⁽⁶⁾ JO C 244, du 1.10.2004.

⁽⁷⁾ JO C 229, du 14.9.2004.

4.1.1.2 L'aide au sauvetage peut revêtir la forme d'un prêt remboursable ou d'une garantie, qui ne peut excéder six mois. Son objectif est d'aider les entreprises à s'adapter à la nouvelle situation due à la hausse des prix du carburant, en particulier dans le cas de navires utilisant des engins traînants et capturant des espèces démersales. Lorsque l'aide au sauvetage est suivie de l'adoption d'un plan de restructuration, elle peut être remboursée grâce à l'aide obtenue par l'entreprise sous forme d'aide à la restructuration.

4.1.1.3 Le CESE estime que pour être réellement efficace, l'aide au sauvetage doit être à fonds perdus et non un prêt remboursable dès lors que, de la sorte, elle aurait une valeur ajoutée qui pourrait la rendre plus attrayante pour les entreprises. Sinon, un simple prêt remboursable pourrait être obtenu auprès de n'importe quel établissement financier sans qu'aucune autorisation de la Commission européenne soit nécessaire.

4.1.1.4 L'aide à une nouvelle restructuration des entreprises de pêche pour qu'elles redeviennent rentables impliquera souvent d'investir dans l'adaptation des navires. Les lignes directrices sur les aides d'État au secteur de la pêche établissent entre autres les règles permettant d'octroyer des aides à la modernisation et à l'équipement des navires de pêche, régies par les dispositions de l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP⁽⁸⁾). Les conditions d'octroi d'une aide d'État à cette fin sont par conséquent les mêmes que celles qui s'appliquent à l'aide communautaire en vertu du règlement IFOP⁽⁹⁾.

4.1.1.5 La Commission prévoit, à titre exceptionnel, d'autoriser l'octroi d'aides d'État pour certains types de modernisation non couverts par le règlement IFOP, si celles-ci sont destinées à la restructuration des entreprises de pêche dans le cadre de programmes nationaux de sauvetage et de restructuration. Pour les autoriser, la Commission évaluera ses programmes nationaux à la lumière des lignes directrices communautaires, pour autant que la restructuration des entreprises se base sur des hypothèses économiques réalistes dans le contexte actuel, en tenant compte de l'état actuel et prévisible des stocks halieutiques faisant l'objet des captures et qu'elle garantisse la rentabilité de l'entreprise moyennant une réduction des coûts d'exploitation sans augmentation de l'effort ni de la capacité de pêche actuels.

4.1.1.6 L'autorisation, à titre exceptionnel, par la Commission de l'octroi d'aides d'État dans le cadre de programmes nationaux d'aide au sauvetage et à la restructuration couvrira les investissements suivants:

- a) un premier remplacement des engins de pêche pour utiliser une méthode de pêche moins consommatrice de carburant;
- b) l'achat de matériel permettant d'améliorer le rendement énergétique, tel que des économètres;
- c) un remplacement du moteur, à condition que:

1. pour les navires d'une longueur hors tout inférieure à 12 m n'utilisant pas d'engin traînant, le nouveau moteur soit aussi ou moins puissant que l'ancien;
2. pour l'ensemble des autres navires d'une longueur hors tout inférieure à 24 m, le nouveau moteur soit au minimum de 20 % moins puissant que l'ancien, ou
3. pour les chalutiers d'une longueur hors tout supérieure à 24 m, le nouveau moteur soit au minimum 20 % moins puissant que l'ancien et que le navire opte pour une méthode de pêche moins consommatrice de carburant.

4.1.1.7 La Commission pourrait accepter, dans le cadre de programmes nationaux autorisant des plans de restructuration d'entreprises exploitant plusieurs navires d'une longueur hors tout de plus de 12 mètres, que la diminution de la puissance du moteur prévu aux alinéas 2 et 3 du paragraphe 4.1.1.6.c) puisse s'appliquer «globalement» à l'entreprise en question ainsi que la prise en compte du déclassement d'un navire sans aide publique pour le niveau de réduction à atteindre.

4.1.1.8 Ce principe vaudra également pour les programmes nationaux qui autorisent un plan de restructuration présentée par un groupe de petites et moyennes entreprises (PME). Dans ce cas, la rentabilité de certains membres du groupe pourraient être améliorée grâce également à des mesures adoptées par d'autres membres telles que le déclassement.

4.1.1.9 Pendant la cessation temporaire des activités de pêche nécessaire pour mener à bien les investissements autorisés, les entreprises pourront solliciter l'aide d'État correspondante pour autant qu'elle soit demandée dans le cadre des programmes de sauvetage de restructuration.

4.1.1.10 Tout autre aide publique, y compris l'aide communautaire, octroyée à une entreprise en difficultés, devra tenir compte de l'évaluation globale des plans de restructuration et de viabilité à long terme.

4.1.1.11 Les États membres ont deux ans à compter de la publication de la communication examinée dans le présent avis, pour notifier à la Commission leurs programmes nationaux d'aide au sauvetage et à la restructuration et, le cas échéant, les plans individuels établis pour les entreprises plus grandes. Dans un délai de deux ans après l'approbation par la Commission du plan notifié, les États membres devront publier les décisions administratives relatives aux plans de restructuration.

4.1.1.12 Compte tenu du fait que les difficultés économiques actuelles touchent surtout les bateaux qui utilisent des engins traînants, la Commission estime que l'aide à la restructuration doit se centrer essentiellement sur les chalutiers de fonds.

⁽⁸⁾ Règlement (CE) n° 1263/1999, du 12.06.1999.

⁽⁹⁾ Règlement (CE) n° 2792/1999, du 17.12.1999.

4.1.1.13 Concernant les aides directes à l'exploitation, dans le contexte actuel de prix des carburants élevés, la Commission rejette dans la communication à l'examen toute intervention publique pour compenser cette hausse des coûts car elle constituerait une aide à l'exploitation incompatible avec le traité.

4.1.1.14 En revanche, la Commission pourrait accepter un système de garantie, qui est demandé par l'industrie de la pêche, conformément auquel les montants versés par le secteur en période favorable pourraient être remboursés à titre de compensation pour la hausse subite du prix du carburant. La Commission pourrait approuver ce système à la seule condition qu'il offre des garanties de remboursement de toute aide publique dans des conditions commerciales.

4.1.1.15 Le CESE, tout en approuvant le diagnostic sur la situation économique critique du secteur de la pêche communautaire exposée par la Commission dans sa communication, estime que les mesures proposées pour sauver le secteur de la crise ne sont ni réalistes ni suffisantes. Le CESE est d'avis que les mesures ne sont pas réalistes car la grande majorité des entreprises du secteur de la pêche sont familiales et propriétaires d'un seul navire, travaillent dans des pêcheries dont les ressources sont limitées, avec un minimum de personnel, en étant soumises à des règles de gestion rigoureuses et disposant d'une très faible marge de manœuvre pour pouvoir engager des actions leurs permettant de se restructurer et de garantir leur viabilité à long terme. Par ailleurs, en l'absence de nouveau budget, distinct de celui de l'IFOP/FEP, les possibilités de mise en pratique de ces nouvelles mesures sont très limitées. Aussi, le CESE estime-t-il que cette communication aura peu d'effets concrets pour la majorité des entreprises.

4.1.1.16 Toutefois, pour les entreprises qui, en vertu de leur taille, tenteront d'accéder aux aides au sauvetage et à la restructuration, le CESE estime que la communication devrait prévoir:

- un budget distinct de celui qui est prévu pour l'IFOP/FEP;
- que les aides au sauvetage soient à fonds perdus et assorties d'un délai d'application de six mois;
- une flexibilité et une souplesse dans les programmes nationaux que les États membres doivent présenter de manière à permettre aux entreprises qui le demandent d'accéder rapidement aux aides prévues.

4.1.1.17 Le CESE rappelle à la Commission qu'à court terme, une mesure efficace peut être l'application des aides de minimis. Cependant, le Comité estime que ce qui est prévu dans la législation actuelle (3.000 euros par entreprise sur une période de trois ans) est très insuffisant et ne correspond pas à la réalité surtout si l'on tient compte du fait que les autres secteurs de l'UE, à l'exception de l'agriculture, bénéficient d'un seuil de 100.000 euros. Aussi, le Comité considère-il nécessaire de revoir d'urgence la réglementation relative aux aides des minimis pour la pêche, en relevant le seuil jusqu'à 100.000 euros, comme pour les autres

secteurs. Cette observation avait déjà été formulée par le CESE dans son avis sur le «Plan d'action dans le domaine des aides d'État — Des aides d'État moins nombreuses et mieux ciblées: une feuille de route pour la réforme des aides d'État 2005-2009»⁽¹⁰⁾.

4.1.1.18 De même, une autre mesure possible et qui pourrait s'avérer très bénéfique pour les entreprises et les équipages est la prise en considération de la gravité de la situation économique du secteur de la pêche en tant qu'«événement non prévisible» tel que visé à l'article 16 du règlement IFOP, qui permet l'octroi d'indemnités aux pêcheurs et aux propriétaires de bateaux à la suite d'un arrêt temporaire de la flotte dans ce type de circonstances.

4.1.1.19 Par ailleurs, si on veut adapter plus rapidement la capacité des navires de pêche à l'état des ressources halieutiques, le Comité suggère à la Commission de créer à court terme un fonds communautaire pour le déclassement des navires, doté d'un budget extraordinaire et que les États membres utiliseraient obligatoirement et exclusivement pour les entreprises qui demandent le déclassement de leurs navires. Ce fonds pourrait accorder la priorité aux segments de la flotte qui rencontrent le plus de difficultés.

4.1.1.20 Le Comité estime également qu'à court terme, la Commission devrait revoir les lignes directrices en matière d'aides d'État pour la pêche, en vue de permettre la création dans les États membres de registres spéciaux pour les bateaux de pêche, qui permettraient une amélioration de la compétitivité de la flotte hauturière opérant en dehors des eaux communautaires, à l'instar de ce qui a été fait dans les années 90 avec la flotte marchande.

4.1.1.21 Concernant le système de garantie pour les augmentations subites du prix du carburant, le Comité considère qu'il s'agit d'un autre type d'aide qui peut favoriser le maintien des emplois à bord des navires de pêche dans la situation difficile actuelle, raison pour laquelle il marque son soutien à ce système tout en considérant que son application dans les conditions prévues par la Commission est très peu probable dans la conjoncture économique actuelle. Aussi, le Comité estime-t-il que la Commission devrait permettre aux États membres de pouvoir couvrir, partiellement ou totalement, les primes de contrats d'assurance que pourraient souscrire les organisations du secteur pour garantir un prix maximal du gasoil pendant une période de temps donnée, à l'instar des assurances agricoles.

4.1.1.22 Par ailleurs, le Comité estime qu'il conviendrait de revoir la fiscalité de la flotte côtière. Concrètement, il considère que l'on pourrait autoriser une exonération d'impôt sur les sociétés pour les recettes obtenues par les entités concessionnaires des criées au titre de leur intervention en première vente du poisson et la réduction de l'impôt sur la valeur ajoutée pour les opérations d'intermédiation réalisés par ces mêmes entités.

⁽¹⁰⁾ JO C 65 du 17.3.2006.

4.1.2 Mesures et initiatives à plus long terme

4.1.2.1 À long terme, l'on ne peut envisager des perspectives positives pour le secteur de la pêche que si les stocks de poissons se reconstituent et si l'on a recours à des pratiques de pêche durables. Dans ce contexte, la communication propose les mesures suivantes:

- a) amélioration de la gestion des pêcheries;
- b) amélioration du respect des normes de gestion des pêcheries;
- c) organisation et fonctionnement des marchés;
- d) promotion de la recherche en matière de méthodes de pêche moins consommatrices d'énergie et plus respectueuses de l'environnement.

4.1.2.2 Le Comité estime que toutes ces mesures à long terme sont déjà prévues dans la nouvelle PCP. Il tient à faire remarquer toutefois à la Commission que pour parvenir à un système de gestion des pêcheries qui permette un rendement maximal durable, une fois menés à bien les plans de reconstitution et de gestion des populations les plus menacées, il faut de nouvelles idées concrètes.

4.1.2.3 Le CESE marque son soutien sans réserve à la Commission dans les efforts qu'elle déploie pour que, dans toute l'Union, la réglementation de la politique commune de la pêche soit correctement appliquée. Il rappelle une fois de plus à la Commission que sa collaboration avec l'Agence communautaire de contrôle de la pêche doit être totale, comme elle le préconise elle-même dans sa communication, et qu'il faut doter cette agence du personnel et des moyens financiers suffisants pour qu'elle puisse remplir la mission très importante qui lui a été confiée.

4.1.2.4 Le CESE demande instamment à la Commission d'intensifier sa lutte contre la pêche illégale, non déclarée et non réglementée et lui suggère qu'une action décisive en la matière serait la fermeture du marché communautaire à ce type de captures car c'est sur ce marché que la plus grande partie du produit de cette pêche illégale aboutit. De même, le Comité considère que l'interdiction des transbordements en haute mer pourrait être une mesure efficace contre ce type de pêche.

4.1.2.5 Le Comité estime que l'évaluation relative à l'organisation du marché de la pêche proposée par la Commission est

nécessaire. En effet, il peut s'avérer utile pour améliorer le rendement financier des entreprises d'utiliser de nouveaux instruments, de même que pour améliorer la commercialisation du poisson et des produits de la pêche, ce qui permettrait aux producteurs d'apporter une valeur ajoutée à ces produits à la première vente et de s'impliquer dans le processus de commercialisation. En ce sens, le Comité est d'avis que les organisations de producteurs peuvent jouer un rôle important et partant, que celles-ci doivent être favorisées. Pour parvenir à cet objectif, le CESE estime que les efforts de la Commission et des États membres devraient porter sur un changement de mentalité des pêcheurs relativement à ces questions.

4.1.2.6 Le CESE souscrit à l'idée de la Commission d'élaborer un code de conduite sur la commercialisation du poisson dans l'Union européenne et la promotion d'un étiquetage écologique après clôture du débat sur ce thème, sur lequel le Comité s'est récemment prononcé.

4.1.2.7 Dans le cadre de cette communication, le Comité estime que la dernière mesure à long terme proposée par la Commission, à savoir la promotion de la recherche en matière de méthodes de pêche moins consommatrices de carburants et plus respectueuses de l'environnement, est fondamentale. Il espère par conséquent que les garanties de financement dont parle la Commission dans sa communication seront effectives et que les projets présentés par les organisations représentantes du secteur de la pêche feront l'objet d'un soutien total, de même que le développement de plates-formes technologiques de la pêche.

4.1.2.8 Le CESE estime que, dans la mesure où la situation actuelle en matière de prix des carburants dans l'Union paraît irréversible, il est extrêmement important d'engager des recherches dans tous les domaines proposés dans la communication. Plus particulièrement, le Comité juge nécessaire de le faire en ce qui concerne la production d'énergies renouvelables et notamment le développement des applications pratiques de nouveaux types de bio-carburants et l'amélioration du rendement énergétique, ce pourquoi il demande le soutien financier de la Commission européenne et des États membres pour les projets présentés par les organisations du secteur de la pêche.

Bruxelles, le 14 septembre 2006.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND