

## **SOUTIEN APPORTÉ AU SYSTÈME DE TAC/QUOTAS**

Brève analyse des lacunes observées quant à la mise en place,  
l'application et le contrôle du système des TAC

La chute de la plupart des stocks, observée dans les eaux européennes, est l'un des signes les plus visibles du mauvais fonctionnement de la gestion des pêcheries. Les objectifs définis par la Politique commune de la pêche (PCP) lancée en 2002 ne sont pas atteints. En avril 2009, la Commission européenne a publié le Livre vert sur la réforme de la Politique commune de la pêche. Cette publication représente un levier pour le débat public à travers la période de consultations ouverte jusqu'à la fin de l'année. Une nouvelle PCP entrera en vigueur en 2013.

Oceana se préoccupe fortement du trouble qu'exercent sur le débat certaines idées et mesures, déjà considérées comme dépassées. Ces propositions proviennent souvent d'institutions, d'administrations publiques et parfois même de représentants de gouvernements. La critique et les propositions de démantèlement du système des totaux admissibles de captures (TAC) est l'une des idées récurrentes.

### **Les totaux admissibles de captures (TAC), un pilier du système**

Selon la Politique commune de la pêche, les pêcheries européennes devraient être gérées conformément à un double système de contrôle sur l'effort de pêche et les captures réalisées. En outre, une série de mesures techniques sont mises en place pour restreindre l'utilisation d'engins déterminés, les tailles minimum de certaines espèces, etc.

La gestion du système des TAC et des quotas s'est avérée d'une inefficacité évidente pour améliorer l'état des ressources.

Alors que les critiques envers le système lui-même se multiplient, les facteurs qui entravent le fonctionnement correct des TAC, même s'ils sont connus, ne sont pas suffisamment pris en compte.

Après avoir analysé ces facteurs, il est difficile de comprendre certaines des conclusions qui semblent rendre responsable le système de TAC du niveau de surexploitation auquel sont soumises les pêcheries de l'UE.

## Trois facteurs importants qui doivent être revus...

### 1. Les TAC fixés au-dessus des recommandations scientifiques

Chaque année, de nombreuses propositions de TACs présentées par la Commission européenne dépassent les recommandations faites par les scientifiques. A cela s'ajoute une autre augmentation entre les propositions de la Commission et les TAC approuvés par le Conseil européen. Au cours du dernier Conseil pour l'adoption des TACS et quotas de 2009, le volume de captures a été augmenté au-delà de la proposition de la Commission dans plus de 50 cas.

Le Conseil International pour l'Exploration de la mer (CIEM) a réalisé, à la demande de l'UE, plus de 1500 recommandations concernant le niveau captures entre 1986 et 2006 . Selon une étude d'Oceana, dans 78% des cas<sup>1</sup> ces recommandations n'ont pas été respectées.

Au niveau de la biomasse, les analyses de la Commission indiquent que les TAC adoptés par le Conseil sont largement supérieurs au volume de captures fixé par les scientifiques comme étant durable<sup>2</sup>. En 2009, cet excès a atteint 48% mais cette pratique est systématique puisqu'elle était de 51% en 2008, de 59% en 2005 et de 49% en 2004.

D'autre part, moins de la moitié des stocks des eaux européennes sont capturés sur la base de rapports scientifiques qui soutiennent et régulent leur exploitation. L'UE doit établir une date butoir afin qu'aucune pêche menée en Europe ou par les flottes européennes, quel que soit l'endroit dans le monde, ne se produise sans l'évaluation scientifique requise.

Lorsqu'un TAC analytique ne peut pas être fixé - par manque de données concernant la mortalité exacte par pêche, la distribution par âges, le recrutement ou la biomasse de reproducteurs- un TAC de prudence doit être imposé en suivant le principe de précaution, si les connaissances scientifiques disponibles le permettent ; dans le cas contraire, la pêche doit rester fermée.

De nombreux stocks européens, exploités en marge des évaluations scientifiques et gérés jusqu'à présent sans un système de TACs et quotas, ont dépassé les limites biologiques de sécurité et peuvent être catalogués comme étant surexploités<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Oceana, élaboration à partir de la base de données CIEM (1986-2006) et TAC approuvés par le Conseil des ministres de l'UE au cours de cette période. Décembre 2007.

<sup>2</sup> COM(2009) 224. Consultation sur les possibilités de pêche pour 2010. Bruxelles, 12 mai 2009.

<sup>3</sup> Sissenwine, M., and Symes, D. 2007. Reflections on the Common Fisheries Policy. Report to the General Directorate for Fisheries and Maritime Affairs of the European Commission.

## 2. TAC non respectés, captures réalisées au-delà des quotas

Non seulement les TAC sont fixés systématiquement au-dessus des recommandations scientifiques mais, dans de nombreux cas, les captures réalisées sont significativement supérieures aux TAC imposés. Selon l'étude d'Oceana, basée sur les données du CIEM, les espèces soumises aux plus importants dépassements des volumes de captures par rapport aux TAC fixés dans les eaux européennes sont le cabillaud, l'églefin et le maquereau.

Les infractions sont permanentes. Des exemples clairs ont été relevés comme par exemple celui du merlu nord dont le TAC fixé a été systématiquement dépassé sur les douze années analysées par une étude<sup>4</sup>; ou celui de la sole de la mer du Nord dont les TAC ont été dépassés durant 9 années sur la même période étudiée. Selon la même étude, des 63% de stocks analysés, le TAC fixé a été dépassé au moins au cours de l'une des années étudiées. Si l'on considère qu'il ne s'agit que des captures déclarées, la proportion réelle pourrait augmenter de manière considérable.

Sur la période étudiée par Oceana<sup>5</sup>, les flottes européennes dépassent de plus de 22 millions de tonnes les captures conseillées par les scientifiques. Malgré des totaux admissibles de captures très élevés, dans de nombreux cas, la flotte n'a pas pu capturer le volume de tonnes qui lui était attribué. Ceci montre que même en réalisant une surpêche importante, les flottes ont capturé environ 13 millions de tonnes de moins que ce qui était prévu par les TAC approuvés.

Une analyse des débarquements réalisés indique que, à l'exception des cas dans lesquels le CIEM recommande la diminution plus importante du niveau des captures (25%), la corrélation entre les débarquements et les recommandations CIEM est très réduite ; ainsi, les changements concernant les TAC n'ont pratiquement pas d'effet sur les niveaux de débarquement<sup>6</sup>.

## 3. TAC basés exclusivement sur les captures débarquées

L'un des principaux problèmes structurels concernant la mise en place des TAC réside dans la non inclusion des rejets dans les données des captures. Lors de l'évaluation, on ne travaille que sur la base des captures débarquées, sans prendre en compte la biomasse rejetée qui doit donc être incluse dans la mortalité liée à la pêche associée à cette pêcherie. Les différences entre les évaluations officielles et la biomasse réellement extraite de la zone de pêche peuvent être très importantes.

---

<sup>4</sup> Villasante, S. Gonzalez-Laxe, F. Gracia-Negro, M. Global assessment of the Common Fisheries Policy through TAC regulation.

<sup>5</sup> Oceana, elaboration from ICES database (1986-2006) and TAC's agreed by the Council of Ministers of the EU in that period. December 2007.

<sup>6</sup> Patterson, K., and Résimont M. 2007. Change and stability in landings: the responses of fisheries to scientific advice and TACs.

Le fait que l'on ne prenne pas en compte les énormes quantités de rejets générés par de nombreuses pêcheries européennes a un large impact sur le fonctionnement du système TAC. En effet, ceci a pour conséquence des évaluations des populations effectuées sans disposer des données réelles et un impact indirect sur l'état des ressources.

Oceana soutient fermement l'idée que les TAC doivent représenter les captures maximum admissibles et non pas les débarquements maximum admis, comme c'est le cas actuellement.

Alors que pour certaines espèces le volume des rejets a été introduit aux modèles d'évaluation, cette mesure est loin d'être la norme pour la plupart des stocks même si le besoin de recueillir ces données a été pris en compte par un Règlement communautaire en 2008<sup>7</sup>. La gestion statique et le niveau élevé d'incertitude concernant les données des rejets sont certainement à l'origine de cette situation.

Même pour des espèces soumises à des plans spécifiques de récupération, des situations désordonnées difficilement explicables se produisent, comme par exemple le cas du cabillaud. Pour le stock de la division IIIa (Kattegat), le CIEM reconnaît que « l'évaluation réalisée est difficilement réaliste dans une situation où les extractions de biomasse peuvent être jusqu'à cinq fois supérieures au TAC », accusant les rejets des jeunes et le *high grading* comme étant les principales sources d'incertitude<sup>8</sup>.

Le CIEM considère que pour cette espèce, en mer du Nord et dans le canal de la Manche, les différents types d'âge s'épuisent plus rapidement que prévu, et indique que l'activité halieutique non documentée en est certainement la raison, principalement à cause des rejets non comptabilisés dans les quotas. Entre 2005 et 2008, seules 30 à 55% des extractions de biomasse ont été documentées, indiquant l'efficacité réduite du contrôle des captures<sup>9</sup>.

Selon un rapport de la Commission européenne, le manque de crédibilité des chiffres concernant les captures officiellement déclarées est l'un des facteurs qui affaiblissent le système TAC<sup>10</sup>. Les conclusions de ce rapport soulignent le besoin logique d'améliorer les systèmes de contrôle des pêcheries.

---

<sup>7</sup> Règlement (CE) N° 199/2008 du Conseil du 25 février 2008 concernant l'établissement d'un cadre communautaire pour la collecte, la gestion et l'utilisation de données dans le secteur de la pêche et le soutien aux avis scientifiques sur la politique commune de la pêche.

<sup>8</sup> ICES Advice 2009, Book 6. Cod in Division IIIa East (Kattegat)

<sup>9</sup> ICES Advice 2009, Book 6. Cod in Subarea IV (North Sea), Division VIIId (Eastern Channel) and IIIa West (Skagerrak)

<sup>10</sup> COM(2007)167 final. Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the monitoring of the Member States' implementation of the Common Fisheries Policy 2003-2005. Brussels, 10.4.2007

### **...et une carence importante.**

#### Absence de contrôle / absence de volonté de contrôle des pays-membres

Accuser le système TAC de l'échec de la gestion des ressources serait justifié dans la mesure où tout les instruments disponibles pour son application auraient été appliqués correctement. La réalité montre que cela n'a pas été le cas.

Le Livre vert identifie, comme étant l'un des quatre défauts structurels de la politique halieutique «un manque de volonté politique pour faire respecter la réglementation et un faible respect de cette réglementation par le secteur»<sup>11</sup>.

Selon le dernier rapport sur les infractions aux normes de la politique commune de la pêche, la Commission informe qu'aucune amélioration ne s'est produite quant au niveau de respect des règles de la PCP par les pays-membres. De plus, les déficiences de contrôle et d'application des sanctions qui persistent remettent en cause l'efficacité de la PCP et les pays-membres ne remplissent pas leurs obligations. La plupart des 10.362 infractions rapportées par les pays sont directement liées au système TAC<sup>12</sup>.

Dans un rapport publié à la fin de l'année 2007 par la Cour des comptes européenne, après avoir analysé les nombreuses lacunes du système de contrôle de la pêche dans l'Union européenne, il est confirmé que les systèmes d'inspection ne garantissent pas la prévention et la détection efficace des infractions<sup>13</sup>. Il conclut en indiquant que « les données sur les captures ne sont pas complètes ni fiables et il n'est donc pas possible de disposer de connaissances réelles sur le volume de la pêche ni d'appliquer correctement le système de TAC et de quotas ».

Pendant que la flotte continue de transgresser les TAC et les quotas fixés, les gouvernements optent pour le non respect de leurs obligations de contrôle et permettent ou occultent les irrégularités. Cette approche simpliste empêche non seulement la récupération des stocks européens mais également l'amélioration des conditions socio-économiques du secteur de la pêche. Le respect des normes de la PCP pourrait engendrer, selon un rapport de la Commission, des bénéfices nets de quelques 10 milliards d'euros en dix ans grâce à des populations de poisson récupérées et à l'amélioration de leur protection<sup>14</sup>.

Un règlement fixant un nouveau régime de contrôle communautaire qui garantit le respect de la PCP sera adopté cette année<sup>15</sup>. Cependant, sans volonté évidente de la part des pays, l'état des ressources halieutiques ne s'améliorera pas.

---

<sup>11</sup> COM(2009)163 final. Livre vert : Réforme de la politique commune de la pêche. Bruxelles, 22.4.2009

<sup>12</sup> COM(2008) 670. Reports from Member State on behaviours which seriously infringed the rules of the Common Fisheries Policy in 2006. Brussels, 4 November 2008.

<sup>13</sup> Cour européenne des comptes. 2007. Rapport spécial n° 7/2007 relatif aux systèmes de contrôle, d'inspection et de sanction concernant les règles de conservation des ressources halieutiques communautaires.

<sup>14</sup> COM(2008)721 final. *Résumé de l'évaluation de l'impact*. Proposition de Règlement du Conseil instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la. Bruxelles, 14.11.2008.

<sup>15</sup> COM(2008)721 final. . Proposition de Règlement du Conseil instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la. Bruxelles, 14.11.2008.

## **Réflexions**

Le système de TAC et de quotas est tenu responsable de l'état préoccupant des ressources halieutiques alors que les évaluations du système n'analysent pas les facteurs ayant entraîné le mauvais fonctionnement.

Il existe des lacunes très graves quant à la mise en place et l'application des TAC et des quotas. Les recommandations scientifiques sont ignorées en permanence.

Il existe des déficiences très importantes concernant le contrôle des captures réalisées ce qui conditionne irrémédiablement le fonctionnement du système des TAC.

Ces défaillances sérieuses jettent le doute sur la volonté politique des Etats-membres d'améliorer le système et par conséquent, d'améliorer l'état des ressources.

Presque quarante ans après la mise en place des premières directives halieutiques communes dans l'UE et sept ans après la dernière réforme de la PCP, l'incapacité du secteur de la pêche à fonctionner de manière durable est évidente.

## Les propositions d'élimination du système de TAC

Sans prendre en compte les facteurs analysés dans ce document, certaines institutions montrent leur soutien envers un changement du système basé exclusivement sur la gestion de l'effort, en éliminant les TAC. L'argument avancé semble être la croyance selon laquelle ceci représenterait un modèle plus simple, dans lequel le contrôle serait plus efficace.

En ce qui concerne la faisabilité de contrôle des efforts, la Commission européenne indique sur son site internet que « si le contrôle de l'effort peut sembler s'imposer comme une solution logique, la tâche est moins facile qu'il n'y paraît. »<sup>16</sup>. La Commission indique, de la même manière, qu'il est beaucoup plus simple d'attribuer des licences que de contrôler le niveau des efforts réels ; ainsi « au-delà des problèmes de contrôle et d'application générale à la gestion halieutique, le contrôle des efforts de pêche est beaucoup plus compliqué »<sup>17</sup>

Des rapports sollicités par la Commission sur le fonctionnement de la politique commune de pêche signalent l'utilité du contrôle de l'effort en plus de la gestion à travers les TAC, mais considèrent son inefficacité comme alternative isolée<sup>18</sup>. Le contrôle des efforts est un instrument de gestion qui doit être amélioré mais qui ne peut pas être considéré comme étant la solution idéale.

Malgré ces rapports, le Commissaire européen chargé de la pêche et des affaires maritimes, M. Borg, a récemment déclaré que le remplacement du système de TACs et quotas par un contrôle des efforts comme instrument de gestion des stocks est envisageable.<sup>19</sup>

Il avait déjà mentionné cette idée auparavant: « Nous pouvons par exemple envisager un système qui fonctionnerait grâce à l'assignation d'efforts de pêche pour les stocks ou groupes de stocks qui sont pêchés conjointement. Ce système pourrait fonctionner en attribuant à chaque bateau un nombre de jours en mer, géré par le propriétaire tout au long de l'année, afin que le patron puisse débarquer toutes les captures ».<sup>20</sup>

L'Espagne semble également avoir opté pour le soutien de cette position au cours de ces derniers mois.<sup>21</sup>

La supposée facilité de contrôle des efforts doit non seulement faire face à l'opinion des experts mais également à la réalité de la pêche espagnole et européenne. Malgré les dépenses réalisées pour réduire la surcapacité au sein de l'Union européenne, la flotte de pêche exerce une pression qui dépasse de deux ou trois fois le niveau de durabilité

---

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/management\\_resources/conservation\\_measures/fishing\\_effort\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/management_resources/conservation_measures/fishing_effort_fr.htm)

<sup>17</sup> European Commission. 2009. The Common Fisheries Policy: An user's guide 2009.

<sup>18</sup> Sissenwine, M., and Symes, D. 2007. Reflections on the Common Fisheries Policy. Report to the General Directorate for Fisheries and Maritime Affairs of the European Commission.

<sup>19</sup> Speech by Commissioner Borg at a meeting of the European Parliament Fisheries Committee, Brussels, 1.09.2009

<sup>20</sup> Commissaire européen M. Borg Borg (SPEECH/ 09/343 – 15 July 2009). Reforming the Common Fisheries Policy: the journey ahead Plenary session of the European Economic and Social Committee

<sup>21</sup> [http://www.mapa.es/gabinete/nota.asp?codi=25054\\_AT090709](http://www.mapa.es/gabinete/nota.asp?codi=25054_AT090709)

estimé<sup>22</sup>. Au cours de ces dernières années, la flotte a été réduite en moyenne de seulement 2% par an, ce qui a été compensé par le progrès technique appliqué à l'efficacité de la pêche (évalué à 2 à 3% par an)<sup>23</sup>.

Étant donné le degré d'irresponsabilité constaté résultant de l'état préoccupant des ressources et du secteur halieutique, il serait approprié d'évaluer de manière adéquat les raisons et intérêts à l'origine de cette situation.

Attaquer sans fondements l'un des piliers sur lequel se base la PCP ne semble pas la conduite appropriée pour débiter une période de débat qui vient de s'ouvrir au sein de l'Union européenne pour réformer le système de gestion des pêcheries.

Soutenir les recommandations scientifiques, au sein des différentes organisations et gouvernements de l'UE, pendant le processus de décisions concernant la mise en place des TAC et quotas, est, selon Oceana, plus nécessaire que jamais.

##

---

<sup>22</sup> Commission Working Document. 2008. Reflections on further reform of the Common Fisheries Policy.

<sup>23</sup> COM(2009)163 final. Livre vert : Réforme de la politique commune de la pêche. Bruxelles, 22.4.2009