

Impact de la législation environnementale sur la gestion des pêches dans l'UE

Olivier CURTIL

L'impact s'analyse sous 2 angles

- La politique de la pêche intègre les exigences de la protection de l'environnement
« les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté »
(article 6 CE)
- La politique de la pêche subit des contraintes environnementales externes
(relatives à la mise en œuvre de la politique communautaire de l'environnement)

Une hypothèse

- La gestion des pêches peut-elle se fondre dans une politique intégrée de l'environnement (SMM)?

Intégration de la dimension environnementale dans la PCP

- La PCP (objectif essentiel depuis 2002) vise une approche de la gestion de la pêche fondée sur les écosystèmes (les avantages tirés des ressources halieutiques ne doivent pas se créer au détriment de l'équilibre, de la diversité, de l'intégrité des écosystèmes). Il faut faire en sorte que les effets directs ou indirects de la pêche sur les écosystèmes marins soient ramenés au niveau le plus faible possible
- La PCP est donc aussi un instrument de préservation de la biodiversité en général (même si cela n'est pas sa fonction première)
- Exemples :
 - interdiction des filets maillants dérivants
 - mesures visant la réduction de la mortalité des oiseaux marins
 - protection des habitats sensibles (prairies de posidonies, colonies coralliennes)
 - fermeture temporaire de la pêche d'une espèce pour la survie des populations de prédateurs
 - interdiction de l'enlèvement des nageoires de requin à bord des navires
 - dispositifs acoustiques pour prévenir les captures accidentelles de cétacés
 - gestion des habitats et des écosystèmes vulnérables en eau profonde (récifs coralliens ..) les engins de fond (également en haute mer)
 - mesures visant à réduire les prises accessoires

Contraintes environnementales externes

- La CE définit ses propres normes en matière d'environnement marin. Elle est également partie a de nombreuses conventions ou accords internationaux (CDB, CITES, Bonn, ...) et régionaux (OSPAR, Barcelone, HELCOM, ...) relatifs (spécifiquement ou non) à la protection de l'environnement marin (milieu, espèces particulières, écosystèmes)
- L'impact de ces conventions sur la gestion de pêches est généralement faible
 - Les systèmes de protection d'espèces particulières concernent généralement des espèces en danger non commerciales (quelques exceptions : les mammifères marins; l'anguille dans la CITES; un jour, le thon rouge? le cabillaud?)
 - Les systèmes de protection du milieu contre les pollutions même s'il comportent des dispositions relatives à la protection de la biodiversité sont généralement déconnectés des régimes de gestion de la pêche
- On protège la biodiversité sans toucher véritablement à la pêche
- Toutefois, ces dispositifs (CDB notamment) usent d'un instrument (désormais) emblématique de la protection « écosystémique » qui peut avoir un impact sur la pêche: l'AMP
- La traduction communautaire du système des AMP consiste en l'extension en mer du réseau natura 2000

Contraintes environnementales communautaires: interactions natura 2000/gestion des pêches

- Principe: lorsque la conservation des habitats et des espèces des sites « Natura 2000 » nécessite des mesures de gestion des pêches, la Communauté (et non l'Etat, sauf dans ses 12 milles) fixe les règles (compétence exclusive). Cela dit,
- la PCP constitue un instrument au service de la réalisation des objectifs de Natura 2000
 - C'est un instrument de protection de la biodiversité dont le domaine d'application est sensiblement plus large que celui de la directive « habitats » (espèces ou habitats non visés dans les annexes, ou visé mais présents dans des zones hors juridiction des Etats); voir plus haut
- La prise en compte des objectifs de natura 2000 à travers la PCP peut avoir un effet autoréalisateur sur la constitution du réseau
 - la CE peut dans le cadre de la PCP, prendre des mesures de conservation concernant certaines zones de pêche qui visent à réaliser les objectifs de la directive « habitats » (en imposant des restrictions aux activités pêche dans un but de préservation de la biodiversité). Elle anticipe ainsi la désignation de zones de protection par les Etats
- À l'inverse, natura 2000 peut permettre de protéger des ressources de pêche
 - les Etats (ou la Communauté) peuvent désigner des sites « Natura 2000 » en vue de limiter les activités de pêche dans certaines zones pour des raisons non directement liées à l'état de ces ressources

La gestion des pêches peut-elle se fondre dans une politique intégrée de l'environnement (SMM) ?

- La SMM (pilier environnemental de la politique maritime de l'UE) a pour finalité la promotion de « l'utilisation durable des mers et la conservation des écosystèmes marins ».
- Le recoupement des objectifs et des moyens entre SMM et la politique de conservation de pêche est patent.
 - L'objectif de « bon état écologique » (2020) se réfère à des états de l'écosystème sur l'évolution desquels la pêche a un impact important (notamment, les ressources halieutiques exploitées à des fins commerciales doivent se situer dans les limites de sécurité biologique, ...)
 - Les mesures préconisées aux Etats pour parvenir à cet objectif sont en partie similaires à celle de la politique de conservation (notamment, régulation d'accès)
- Mais la portée de la directive ne lui permet pas de prendre en compte la gestion et la conservation des ressources halieutiques (elle n'a pas été conçue pour cela).
- Surtout, juridiquement (et politiquement), l'hypothèse n'est pas acceptable. La mise en œuvre de la SMM est confiée aux Etats (comme pour la gestion des zones natura 2000). Donc, les Etats seraient susceptibles de prendre des mesures de gestion de la pêche au titre de la protection environnementale. Ce serait une remise en cause du principe de la compétence exclusive communautaire
- En réalité, c'est la solution inverse qui est privilégiée; ce sont les objectifs de la SMM qui seront intégrés dans la PCP (voir réforme 2012)

Conclusion

- Le développement des politiques environnementales internationale (conventions) ou communautaire (directives Natura 2000, SMM) a un impact évident sur les politiques de pêche. Toutefois, pour l'instant, cela ne remettra pas en cause :
- Au niveau international
 - Les principes posés par la CMB (souveraineté des Etats sur leurs ressources naturelles en contrepartie de quelques obligations peu contraignantes).
 - Le fait que la CMB constitue la base légale des mesures en matière de protection de l'environnement marin et de ses ressources. Les conventions de protection de l'environnement marin et de la biodiversité reconnaissent la suprématie de la CMB
- Au niveau communautaire
 - Le principe de la compétence exclusive en matière de conservation. Ce qui dans le cadre de la procédure législative de simple consultation du PE, signifie que les Etats gardent la haute main sur cette politique et se gardent bien de renoncer à cette prérogative
 - Sans toucher au principe, le traité de Lisbonne pourrait apporter un correctif (codécision)?