

15 Recommandations concernant l'utilisation du Fonds Européen pour les Affaires Maritimes, la Pêche et l'Aquaculture (FEAMPA)

Comment les Etats membres peuvent
adopter des programmes opérationnels
équitable pour le nouveau FEAMPA

Souhaitez-vous utiliser les fonds du FEAMPA afin de promouvoir un secteur de la pêche prospère tout en respectant les engagements environnementaux de votre pays ? Lisez la suite.

Points clés

- 1. Le FEAMPA¹ adopté par l'Union Européenne (UE) est un fonds conçu à des fins dépassées. Il ne répond pas aux défis du 21^{ème} siècle, en particulier les crises du climat et de la biodiversité.**
- 2. Les programmes opérationnels équitables (FAIR) sont équitables (Fair), ambitieux (Ambitious), innovants (Innovative) et redynamisants (Revitalising) : équitables pour les pêcheurs artisans et tous ceux qui dépendent d'un environnement marin prospère ; ambitieux en permettant des changements essentiels ; innovants en finançant des types d'aides novatrices ; et redynamisants en visant à la restauration et à la protection de nos océans et de nos communautés côtières.**
- 3. Dans le cadre du nouveau FEAMPA, les États membres ont toute latitude pour décider de ce qu'ils veulent financer au cours des sept prochaines années. Nous exhortons les États membres à utiliser ce pouvoir discrétionnaire pour faire des choix audacieux pour l'avenir de leurs pêcheries, de l'environnement marin au sens large et de l'océan, régulateur du climat de notre planète.**
- 4. Nous avons 15 recommandations pour rendre les programmes opérationnels du FEAMPA équitables.**

Contexte

Agir sur les dépenses publiques, c'est agir pour le climat

Il est bien connu que le changement climatique a un impact direct sur la santé des océans - mais l'inverse est également vrai². D'une part, l'effet cumulatif du réchauffement, de l'acidification et de la désoxygénation des océans causés par le changement climatique a un impact négatif sur les stocks de poissons et les écosystèmes marins.³ D'autre part, l'océan est le plus grand puits de carbone au monde, absorbant plus d'un quart du carbone rejeté par l'homme dans l'atmosphère.⁴ Sa capacité à réguler le cycle mondial du carbone dépend directement de la santé de ses écosystèmes. Du rôle crucial du phytoplancton dans la pompe à carbone biologique jusqu'aux baleines qui séquestrent en moyenne 33 tonnes de CO₂ chacune,

¹ Règlement (UE) 2021/1139 du 7 juillet 2021 instituant le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture et modifiant le règlement (UE) 2017/1007, JO L 247 du 13.7.2021, p. 1 ; (ci-après dénommé "le FEAMPA").

² U. Rashid Sumaila, Travis C Tai 'End overfishing and increase the resilience of the ocean to climate change'. *Frontiers in Marine Science* 7 (2020) : 523.

³ GIEC, "Rapport spécial sur l'océan et la cryosphère dans un climat en évolution", disponible à l'adresse : <https://www.ipcc.ch/srocc/>.

⁴ Jamie Shutler, Andy Watson, " The oceans are absorbing more carbon than previously thought" (2020). Disponible à l'adresse suivante : <https://www.weforum.org/agenda/2020/10/oceans-absorb-carbon-seas-climate-change-environment-water-co2/>; RA Houghton, "Balancing the global carbon budget". *Annu. Rev. Earth Planet. Sci.* 35 (2007), 313-347.

une biomasse accrue signifie moins de carbone dans l'atmosphère et une planète plus vivable.⁵ Un océan sain avec une biomasse abondante est une stratégie d'atténuation du changement climatique en soi.⁶ En réduisant les subventions qui favorisent la surpêche, l'UE aiderait les stocks de poissons, les écosystèmes marins et les habitats à se reconstituer, récupérer, et améliorerait simultanément la séquestration du carbone.⁷ Il est important de noter que cela contribuerait également à augmenter la résilience des stocks de poissons au changement climatique et à maintenir le secteur de la pêche à flot.⁸

En outre, en subventionnant une industrie non rentable et qui utilise de manière intensive des combustibles fossiles, l'UE paie pour des émissions de carbone inutiles.⁹ Les subventions néfastes permettent l'augmentation continue de la taille et de la capacité de la flotte, ce qui entraîne une augmentation des émissions de CO₂. Mais plus de bateaux ne signifie pas plus de poissons. Bien au contraire : le nombre de poissons pouvant être pêchés est fixe, les subventions ne font donc qu'accroître la pollution et une concurrence stérile, comme si l'on utilisait trois voitures pour aller acheter une seule baguette. Cela a pour conséquence de pousser les autorités à fixer des quotas de pêche non durables et à augmenter les subventions, un cercle vicieux qui se termine par l'effondrement de nos pêcheries.¹⁰ L'élimination des subventions néfastes aux flottes de pêche industrielle hautement polluantes permettrait de réduire la surcapacité, la consommation de combustibles fossiles et les émissions de carbone.¹¹

Le FEAMPA s'en tient à de vieux schémas

Le FEAMPA n'a pas réussi à intégrer les changements radicaux nécessaires pour faire face aux défis de notre siècle. Son adoption équivaut plus ou moins à continuer à subventionner des moines copistes au moment où l'imprimerie est inventée et se développe ; le FEAMPA est conçu pour être obsolète. Innover en 2021-2027 signifie restaurer et protéger les ressources qui permettent les activités économiques en mer, y compris la pêche, tout en soutenant le secteur de la pêche afin de lui permettre d'achever sa transition vers un modèle plus durable et à plus faible impact environnemental et de devenir économiquement viable sans soutien public constant. Le monde est en train de changer. Les produits de la mer qui ne peuvent pas prouver qu'ils proviennent de sources durables deviennent invendables. L'Europe devrait donner à sa flotte de pêche un avantage de premier plan au niveau mondial en subventionnant les innovations - dans le domaine de la pêche, de la protection et de la restauration des océans - nécessaires pour produire des produits de la mer qui peuvent être mis sur le marché. Mais le nouveau FEAMPA n'est pas conçu de cette manière. Il ne donne pas la priorité aux investissements dans les pêcheries artisanales (les micro-entreprises du secteur¹²), qui auront le plus besoin d'aide afin de s'adapter aux nouvelles contraintes environnementales et sociales. Il incombera donc à chaque État membre, dans le cadre de son programme opérationnel, de faire les choix audacieux que l'UE a décidé de ne pas faire dans le cadre du FEAMPA.

⁵ U. Rashid Sumaila, Travis C Tai, "End overfishing and increase the resilience of the ocean to climate change". *Frontiers in Marine Science* 7 (2020) : 523.

⁶ Ibid. ; Greenpeace, "How does overfishing make climate change worse" (2020). Disponible à l'adresse : <https://www.greenpeace.org/newzealand/story/how-does-overfishing-make-climate-change-worse/>

⁷ Sumaila, supra note 2

⁸ Sumaila, supra note 2

⁹ Rapport : Climate impacts and Fishing industry profits from EU fuel tax subsidies, Our Fish, <https://our.fish/publications/report-climate-impacts-fishing-industry-profits-from-eu-fuel-tax-subsidies/>

¹⁰ PEW Charitable Trusts, "Fleet Overcapacity is Driving Overfishing" (2011). Disponible à l'adresse : <https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/fact-sheets/2011/11/14/fleet-overcapacity-is-driving-overfishing>.

¹¹ Sumaila, supra note 2.

¹² Comme défini à l'article 2 de la Recommandation de la Commission concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises, 2003/361/ EC, JO L 124, p. 36 du 20 Mai 2003.

Les principales lacunes du FEAMPA sont les suivantes :

L'absence d'allocation d'un pourcentage spécifique du FEAMPA aux mesures de protection et de restauration de la nature : Les États membres ont la responsabilité en tant qu'autorités publiques de financer, avec l'argent des citoyens européens, des projets d'intérêt public qui soutiendront la restauration et la protection du milieu marin. Selon un rapport de la Cour des comptes européenne sur la protection du milieu marin, les dépenses à cet effet devraient être augmentées.¹³ La Commission européenne a répondu à la Cour en déclarant que c'est aux États membres qu'il incombe d'assurer le financement de ces projets dans leurs programmes opérationnels. Les programmes opérationnels à venir permettront donc aux États membres de respecter leurs engagements environnementaux.

L'autorisation des dépenses contribuant à augmenter la capacité de pêche et la surpêche. Le FEAMPA inclut la condition suivante : tout investissement à bord ou toute autre mesure concernant la flotte ne peut avoir lieu que si la capacité de pêche n'est pas augmentée. Cependant, la capacité de pêche est mesurée en fonction de la puissance du moteur de chaque navire de pêche. Le rapport 2019 de la Commission sur la vérification de la puissance des moteurs de pêche montre que celle-ci n'est pas et ne peut pas être contrôlée correctement par les États membres.¹⁴ Adopter une condition qui ne peut pas être vérifiée en pratique est manifestement problématique. En outre, au cours des dernières décennies, les économistes et les spécialistes de la pêche ont démontré à maintes reprises que les mesures relatives à la flotte ne permettront pas le développement d'un secteur de la pêche viable économiquement.

Le FEAMPA ne donne pas la priorité aux fonds destinés aux pêcheurs artisans. La seule mesure en place pour la flotte artisanale est le taux de cofinancement de 100 %, qui permet aux pêcheurs d'accéder à des fonds sans avoir à apporter leur propre capital. Jusqu'à présent, 80 % des fonds distribués par les prédécesseurs du FEAMPA étaient destinés aux flottes industrielles.¹⁵ Il est inquiétant de constater que dans le FEAMPA, les dépenses prévues pour les flottes industrielles ne concernent pas des investissements sur des sujets tels que la mise en œuvre de l'obligation de débarquement ou une pêche plus sélective. Le FEAMPA ne prévoit pas de traitement préférentiel pour les navires de pêche de moins de 12 mètres. Sans fonds dédiés, la transition vers des pêcheries à faible impact et vers une économie de la pêche plus durable et locale ne sera pas possible. C'est regrettable ; soutenir les pêcheurs et les produits de la mer locaux permet une plus grande souveraineté alimentaire, une moindre dépendance aux produits de la mer importés (qui représentent actuellement la majorité des produits vendus sur le marché de l'UE), et une économie robuste, qui sont autant d'éléments permettant une autonomie stratégique européenne sur les produits de la mer. Il incombera aux différents États membres d'intégrer des méthodes innovantes de répartition des fonds dans leurs programmes opérationnels afin de promouvoir la justice sociale.

¹³ Rapport spécial de la Cour des comptes 2020/26, Marine protection is wide but not deep, notamment pp. 76 à 81 et troisième recommandation
https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_26/SR_Marine_environment_EN.pdf.

¹⁴ Etude de la Commission européenne sur la vérification de la puissance des moteurs de pêche, DG MARE, 2019-06-14, p.20 ; <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a867cbac-8e90-11e9-9369-01aa75ed71a1>.

¹⁵ Présentation de la Commission européenne, DG MARE, Elisa Roller sur le Fonds Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche, de 2014-2020 à 2021-2027 au Parlement européen, Commission PECH, le 2 octobre 2019, point 6 de l'ordre du jour.

De nombreux autres rapports soulignent ces lacunes, ainsi que d'autres problèmes.¹⁶ Dans ce briefing, nous présentons nos recommandations pour que les Etats membres respectent leurs engagements environnementaux par le biais de leurs programmes opérationnels du FEAMPA.

L'opportunité : adopter des programmes opérationnels équitables (FAIR)

Les programmes opérationnels doivent être :

Équitables pour les pêcheurs artisans et tous ceux qui dépendent d'un environnement marin bien portant;

Ambitieux dans la mise en œuvre des changements nécessaires maintenant pour arrêter le changement climatique, la perte de biodiversité et la crise économique générée par la pandémie.

Innovants dans le financement de nouveaux types de mesures qui placeront l'économie européenne à l'avant-garde d'un mouvement mondial de durabilité ; et

Redynamisants en visant la restauration et la protection de nos communautés maritimes et côtières.

15 recommandations pour être équitable (FAIR)

1. Évaluer les programmes opérationnels par rapport au "Green Deal" européen - en particulier la stratégie Biodiversité et la stratégie "de la ferme à la fourchette" de l'UE - et par rapport aux objectifs de protection et de restauration de la biodiversité marine au titre des directives "Oiseaux" et "Habitats", de la directive-cadre "Stratégie pour le milieu marin" et de la Politique Commune de la Pêche.
2. Proposer des investissements sur la base d'une analyse stratégique intégrée et d'une vision pour l'avenir de la pêche nationale. Financer des projets bénéfiques pour les communautés côtières, les pêcheurs et l'environnement marin au niveau européen et qui ont des effets à long terme, au lieu de promouvoir simplement les mesures qui permettent de dépenser facilement les fonds.
3. Inclure et promouvoir davantage de mesures liées à la restauration et à la conservation de l'environnement marin. En particulier, consacrer au moins 25 % du budget national à ces mesures.
4. Donner la préférence aux pêcheurs artisans lors de la distribution des fonds et limiter l'accès des pêcheurs industriels à des financements pour des projets tels que la mise en œuvre de l'obligation de débarquement, la mise en œuvre de certaines mesures de contrôle de la pêche, la formation des pêcheurs à des fins de sécurité, l'augmentation de la sélectivité de leurs engins de pêche ou l'évolution vers une pêche à faible impact sur l'environnement.

¹⁶ How to better use EU's citizens money in fisheries (ClientEarth) <https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2020-03-03-how-to-better-use-eu-citizens-money-in-fisheries-beyond-2020-ce-en1.pdf> ; Mismanagement of European Maritime and Fisheries Fund Sees Taxpayers' Money Vanish into the Wrong Pockets <https://www.documents.clientearth.org/library/download-info/mismanagement-of-european-maritime-and-fisheries-fund-sees-taxpayers-money-vanish-into-the-wrong-pockets/> (Our Fish and ClientEarth); How subsidy mismanagement is threatening EU fisheries (Seas At Risk) <https://seas-at-risk.org/publications/how-subsidy-mismanagement-is-threatening-eu-fisheries/>; The use of the European Maritime and Fisheries Fund (EMFF) in France in relation to the protection of the marine environment and its resources (Birdlife September 2020); Ending "Temporary Cessation" for Good – How an EU Subsidy is Driving Overfishing (Birdlife September 2020) <https://seas-at-risk.org/wp-content/uploads/2021/03/2020.23.09.-Ending-temporary-cessation.pdf> ;

5. Promouvoir le renouvellement générationnel par des moyens tels que l'aide à la création d'entreprise et la formation, plutôt que par l'acquisition d'un premier navire de pêche. Cette dernière mesure contribue à l'augmentation de la capacité de pêche car il n'y a pas de conditions liées à ce que le vendeur peut faire avec l'argent reçu de la vente. Trop souvent, l'argent perçu est ainsi réinvesti en pure perte dans le même secteur déjà saturé. En raison de la l'écart entre la capacité nominale et réelle dans les différents segments de la flotte, la capacité de pêche augmente malgré les conditions destinées à empêcher le jeune pêcheur ou l'entreprise dans laquelle il est actif d'augmenter sa capacité.¹⁷
6. Conditionner le soutien aux coûts fixes des entreprises à l'amélioration des performances environnementales (par ex. l'adoption d'engins de pêche à faible impact, de la surveillance électronique à distance et/ou l'équipement d'étourdissement pour améliorer le bien-être des poissons) ;
7. Promouvoir la coopération entre les pêcheurs et les scientifiques pour créer une culture de co-appropriation des projets innovants en matière d'environnement ;
8. Promouvoir la transition vers une pêche à faible impact, par exemple en finançant des changements de type d'engin ou de simples ajustements techniques ;¹⁸
9. Promouvoir la diversification afin que les pêcheurs puissent développer de nouvelles activités commerciales en utilisant leurs connaissances et leur expérience dans des secteurs tels que le tourisme durable ;¹⁹
10. Proposer un grand nombre de formations pour améliorer la sécurité des pêcheurs. De nombreuses études montrent que la plupart des accidents en mer sont liés à des erreurs humaines et au manque de formation.²⁰ Limiter les investissements en matière de sécurité principalement aux investissements à bord ne résout pas ce problème. Le renforcement du capital humain par la formation le fait ;
11. Promouvoir les investissements pour mettre en œuvre efficacement l'obligation de débarquement. L'obligation de débarquement est contraignante en vertu du droit européen. Elle incite à la réduction des prises accessoires et aide à la mise en place de pêcheries entièrement documentées.
12. Améliorer la traçabilité par le biais de la numérisation.²¹ Cela permettra de s'assurer que les efforts pour développer de nouvelles chaînes d'approvisionnement localisées s'adressent en priorité aux entreprises de l'UE tout en empêchant les produits de la mer illégaux, non déclarés et non réglementés (INN) d'entrer dans la chaîne d'approvisionnement. Cela renforcera l'autonomie stratégique de l'UE et la confiance des consommateurs.
13. Financer et promouvoir un plus grand nombre de mesures liées à la restauration et à la conservation de l'environnement marin, telles que le suivi et l'évaluation des impacts de la pêche sur les espèces et les

¹⁷ Article 17 du règlement FEAMPA.

¹⁸ Turning the tide on EU seas, p. 9-10, https://www.birdlife.org/sites/default/files/turning_the_tide_june2020_1.pdf.

¹⁹ Turning the tide on EU seas, p.10, https://www.birdlife.org/sites/default/files/turning_the_tide_june2020_1.pdf.

²⁰ Directives techniques de la FAO pour une pêche responsable, Nr1 Supl. 3, Fishing Operations, Best practices to improve safety at sea ; <http://www.fao.org/3/a-i4740e.pdf>, p.1 ; [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617484/IPOL_STU\(2018\)617484_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617484/IPOL_STU(2018)617484_FR.pdf) p.14, 16, 22, 25.

²¹ Rapport de ClientEarth : The Spanish system for digitalisation of fish imports: SIGCPI,

<https://www.clientearth.org/media/io0f5hzs/public-version-the-spanish-system-for-digitalisation-of-fish-imports-sigcpi.pdf>.

habitats, et l'élaboration et l'expérimentation de mesures d'atténuation, notamment pour résoudre le problème des prises accessoires d'espèces sensibles.²²

14. Soutenir la capacité administrative pour un contrôle et une mise en œuvre efficaces des règles de la PCP. L'augmentation des dépenses concernant des mesures de conservation ne peut être efficace que si le respect et la mise en œuvre effective de ces mesures sont également garantis. En plus d'une transparence accrue concernant les efforts de contrôle, un soutien financier plus important est nécessaire et stimulera les entreprises respectueuses de la loi. Les possibilités d'investissement comprennent l'augmentation du nombre d'inspecteurs de la pêche ainsi que l'amélioration des outils, des équipements et des technologies. d'inspection ainsi que l'amélioration des outils, des équipements et des technologies disponibles pour effectuer des inspections à bord et sur les sites de débarquement ;²³

15. Promouvoir et financer une collecte plus systématique des données scientifiques, au-delà des programmes nationaux de collecte de données. Il s'agit notamment de collecter des données standardisées sur les prises accidentelles d'oiseaux de mer, de mammifères marins et d'autres espèces, avec des données représentatives de tous les segments de flotte et de toutes les zones géographiques.

En bref : Adoptez des programmes opérationnels FEAMPA équitables et faites prospérer les communautés maritimes et côtières

Les experts du climat, de la pêche et de la finance sont d'accord:²⁴ les États membres doivent prendre des décisions audacieuses en matière d'investissements dans le cadre du FEAMPA au cours des 7 prochaines années (2021-2027). Si des programmes opérationnels équitables orientent les investissements dans la bonne direction, l'océan et nos communautés côtières prospéreront. Ces choix équitables ont un prix. Mais grâce aux 6 milliards d'euros disponibles dans le cadre du FEAMPA, nous pouvons nous le permettre.²⁵ Les États membres peuvent soutenir à la fois une transition vers une pêche à faible impact et la restauration et la protection de notre océan. Si les programmes opérationnels ne sont pas équitables, la santé de nos océans sera gravement compromise, ce qui aura des conséquences néfastes pour les communautés côtières et les pêcheurs de l'UE. Mais cela ne s'arrête pas là : la santé de l'océan et sa capacité à jouer son rôle de régulateur climatique sont en péril. Les investissements qui

²² The recovery of the European Seas : 12 ideas for marine restoration actions, Birdlife avril 2021 ; https://www.birdlife.org/sites/default/files/the_recovery_of_the_european_seas_12_ideas_for_marine_restoration_actions_1.pdf.

²³ Turning the tide on EU seas, p.11, https://www.birdlife.org/sites/default/files/turning_the_tide_june2020_1.pdf.

²⁴ Rapport spécial de la Cour des comptes 2020/26, Marine protection is wide but not deep, en particulier les pages 76 à 81 et la troisième recommandation ;

Sumaila, R. et al. Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies. Marine Policy 109 (2019) 103695 ; The sunken billion revisited, publication de l'OCDE, 2017, p. 58 <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/24056/9781464809194.pdf?sequence=8&isAllowed=y>;

Ending overfishing can mitigate impacts of climate change, The University of British Columbia, U. Rashid Sumaila & Travis C. Tai , Working Paper #2019 - 05, https://our.fish/wp-content/uploads/2019/09/2019-05-Sumaila_Ending_overfishing_can_mitigate_Impacts_of_climate_change.pdf ;

U. Rashid Sumaila, Travis C Tai 'End overfishing and increase the resilience of the ocean to climate change'. *Frontiers in Marine Science* 7 (2020) : 523.

²⁵ Article 4 du règlement FEAMPA.

augmentent la capacité de pêche ont pour effet de fausser les règles du jeu au détriment des communautés de pêcheurs que les Européens souhaitent voir prospérer : les pêcheurs artisans ne peuvent pas rivaliser avec les flottes industrielles, qui obtiennent la plupart des quotas et des subventions, et dont les pratiques apportent peu de bénéfices sur le long-terme à nos économies et sont totalement étrangères à l'idée que la plupart des citoyens européens se font de ce que à quoi la pêche devrait ressembler. Ce que nous avons exposé ci-dessus est un guide pour les États membres déterminés à assurer un avenir prospère et durable à leurs pêcheurs, à leurs communautés côtières et à l'océan. Le FEAMPA rend ce travail possible, et nos recommandations le rendent simple.

Flaminia Tacconi

Senior Lawyer, Fisheries

ftacconi@clientearth.org

www.clientearth.org

Do not place content in or after this line. Click here and press delete when document is finished.

Brussels Beijing Berlin London Warsaw Madrid Los Angeles Luxembourg

ClientEarth is an environmental law charity, a company limited by guarantee, registered in England and Wales, company number 02863827, registered charity number 1053988, registered office 10 Queen Street Place, London EC4R 1BE, a registered international non-profit organisation in Belgium, ClientEarth AISBL, enterprise number 0714.925.038, a registered company in Germany, ClientEarth gGmbH, HRB 202487 B, a registered non-profit organisation in Luxembourg, ClientEarth ASBL, registered number F11366, a registered foundation in Poland, Fundacja ClientEarth Poland, KRS 0000364218, NIP 701025 4208, a registered 501(c)(3) organisation in the US, ClientEarth US, EIN 81-0722756, a registered subsidiary in China, ClientEarth Beijing Representative Office, Registration No. G1110000MA0095H836. ClientEarth is registered on the EU Transparency register number: 96645517357-19. Our goal is to use the power of the law to develop legal strategies and tools to address environmental issues.