Recommandation nº 86

Impacts réels sur le secteur de la pêche dans les régions ultrapériphériques de la fermeture d'aires marines visant à protéger les écosystèmes marins vulnérables

L'ampleur réelle de l'impact de la fermeture d'une zone de pêche dans une région ultrapériphérique (RUP) ne réside pas dans le pourcentage de sa zone économique exclusive (ZEE) formellement concerné, mais dans le pourcentage de la zone effectivement pêchable, productive et accessible qui cesse de l'être, auquel s'ajoutent la réorientation de l'effort de pêche et les effets sur l'ensemble de la chaîne de valeur. Ainsi, en ce qui concerne les impacts réels sur le secteur de la pêche côtière dans les eaux des RUP, nous préconisons ce qui suit :

Considérant notre Recommandation n. º 30, qui demandait à la Commission européenne un soutien scientifique spécifique visant à étudier les écosystèmes marins vulnérables (VME) dans les RUP, notamment les zones côtières et les zones profondes, ainsi que les différentes zones bathymétriques pertinentes, compte tenu des caractéristiques spécifiques de chaque région et des organismes scientifiques compétents dans chaque zone géographique ;

Considérant notre Recommandation n.º 55 sur l'aménagement de l'espace maritime, qui soulignait la nécessité de décisions fondées sur des données scientifiques solides, une participation effective, une mise en œuvre progressive, un suivi continu et des compensations adéquates, en gardant à l'esprit que, dans les RUP, la zone effectivement disponible pour la pêche peut ne représenter qu'une fraction très réduite de leur ZEE. Dans les territoires océaniques, la pêche se concentre sur les bandes côtières, les talus, les bancs et les monts sous-marins. Une zone restreinte à l'échelle de la ZEE peut priver les pêcheurs d'une part importante des lieux de pêche exploitables et des zones présentant la plus grande productivité ou la plus grande sécurité opérationnelle ;

Considérant notre Recommandation n.º 72, qui caractérise la pêche artisanale des RUP comme une pêche commerciale, traditionnelle et respectueuse de l'environnement, ayant un faible impact sur les ressources halieutiques et constituant un pilier essentiel pour les communautés côtières, qui dépendent de la possibilité d'alterner les zones, les profondeurs et les espèces en fonction de l'état de la mer, de la saisonnalité, de l'autonomie du bateau et des quotas. La fragmentation de l'espace réduit les alternatives, allonge la durée de navigation et peut contraindre à opérer dans des conditions météorologiques ou bathymétriques moins sûres ;

Considérant l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui autorise des mesures spécifiques visant à tenir compte des contraintes structurelles, sociales et économiques permanentes des RUP, notamment l'éloignement, l'insularité, la petite taille des marchés et la dépendance à l'égard d'un nombre restreint d'activités ;

Considérant que le Règlement (UE) 2016/2336 impose des exigences spécifiques aux opérations utilisant des engins de fond à plus de 400 m de profondeur et interdit ces engins dans les zones répertoriées comme abritant ou susceptibles d'abriter des VME, tandis que le Règlement d'exécution (UE) 2022/1614 délimite les zones actuellement fermées dans les eaux de l'Union situées dans l'Atlantique du Nord-Est, dans le champ d'application territorial et matériel du présent règlement ;

Considérant que le cadre juridique applicable à la protection des VME n'est pas identique dans les neuf RUP, de sorte que les mesures de protection doivent être examinées en tenant compte de la localisation de chaque RUP, du régime juridique applicable et des caractéristiques écologiques et halieutiques des zones concernées ;

Considérant que le Tribunal de l'Union européenne, par arrêt du 11 juin 2025, dans l'affaire T-681/22, Espagne/Commission, a rejeté le recours formé contre le règlement d'exécution (UE) 2022/1614, arrêt qui a fait l'objet d'un pourvoi formé par l'Espagne devant la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire C-562/25 P ;

Considérant que s'ajoutent aux fermetures des VME les aires marines protégées, l'aménagement de l'espace maritime, les énergies renouvelables, les câbles de télécommunications, la défense, la navigation, les quotas de pêche, les mesures techniques et le changement climatique, et que l'évaluation de chaque restriction isolément sous-estime la perte cumulée d'espace, de revenus et de résilience ;

Considérant que la catégorie juridique des engins de fond comprend les engins mobiles et les engins dormants en contact avec le fond, bien que leurs mécanismes, l'intensité et l'étendue de leur impact puissent être sensiblement différents ;

Considérant que le Comité scientifique, technique et économique de la pêche (STECF), dans son rapport STECF 24-09, a observé, entre 2022 et 2023, dans les rectangles statistiques comprenant des fermetures existantes et pour les engins en contact avec le fond, une réduction globale de 16 % des jours de pêche, de 20 % des débarquements et de 11 % de la valeur, mais a expressément averti que ces résultats sont préliminaires, qu'ils n'isolent pas l'effet causal des fermetures et qu'ils ne peuvent être transposés aux RUP, et ne permettent pas, à elles seules, d'attribuer les variations observées exclusivement aux fermetures des VME ;

Considérant que les effets économiques directs peuvent inclure une réduction des captures et des revenus, une augmentation de la durée et du coût des sorties en mer, une moindre régularité de l'approvisionnement, une dépréciation des licences et des bateaux, une moindre capacité à retenir les équipages et une plus grande exposition aux fluctuations de prix. Ces effets doivent être mesurés par bateau, par engin de pêche, par port et par région, et non pas uniquement en moyenne nationale ;

Considérant que les données existantes relatives à la pêche artisanale dans les RUP sont, dans de nombreux cas, dépourvues d'informations géoréférencées sur la profondeur, ce qui empêche de déterminer avec rigueur les impacts environnementaux et socio-économiques, et que cette incertitude doit susciter un investissement accru dans la collecte de données, ainsi que dans des mesures progressives et un réexamen adaptatif, sans que cela ne porte automatiquement préjudice à cette partie du secteur qui est sous-représentée dans les bases de données actuelles ;

Considérant que ce même rapport identifie des lacunes particulièrement graves pour le Portugal et pour la petite pêche, notamment un manque de données au niveau des bateaux, une représentation insuffisante des bateaux ne disposant pas d'un système de surveillance (VMS) ou d'un journal de bord électronique, l'absence de la variable « profondeur » et une résolution spatiale bien plus grossière que celle des zones délimitant les VME ;

Considérant que le STECF a reconnu que les déplacements locaux de la petite pêche ne sont pas détectés par les données agrégées et que l'évaluation doit intégrer l'effet de concentration de l'effort, les interactions entre les engins, les autres mesures de gestion, telles que la répartition des espèces et la qualité du scénario de référence ;

Considérant les informations présentées à notre groupe de travail sur la pêche des espèces benthiques et démersales, en mars 2026, selon lesquelles le ICES élabore actuellement des méthodes pour évaluer l'intensité et l'impact des engins dormants, une révision méthodologique étant prévue en 2027 ainsi qu'une éventuelle intégration progressive d'éléments spécifiques aux RUP dans des travaux ultérieurs ;

Considérant que les VME fournissent d'importants services écosystémiques et que, par conséquent, l'évaluation des mesures de protection doit prendre en compte, de manière globale, les bénéfices environnementaux escomptés, les coûts socio-économiques pour les communautés de pêcheurs et les effets indirects potentiels résultant du déplacement de l'effort de pêche ;

Considérant, enfin, que le secteur de la pêche des RUP ne conteste pas la nécessité de protéger les VME et a participé à la création d'aires marines protégées, mais exige que la conservation génère des bénéfices vérifiables sans provoquer, par une conception inadéquate, l'effondrement des activités de pêche artisanale qui dépendent d'une zone de pêche très limitée.

Au vu de ce qui précède, le CCRUP recommande à la Commission européenne et aux États membres concernés de prendre les mesures suivantes :

1. En collaboration avec le ICES et les organismes scientifiques régionaux et nationaux compétents, encouragent la réalisation d'études spécifiques aux RUP, dans le prolongement de la recommandation nº 30, couvrant les zones côtières et les zones profondes, ainsi que les différentes zones bathymétriques pertinentes, et permettant d'établir : une cartographie des VME et des niveaux d'incertitude ; dans la mesure du possible, évaluez l'évolution dans le temps de la répartition spatiale et de l'effort de pêche par type d'engin; le chevauchement avec les zones effectivement exploitables ; l'évaluation de l'intensité des engins dormants ; et des options de gestion permettant d'éviter des impacts négatifs significatifs par le biais des mesures les moins restrictives permettant d'atteindre les objectifs de conservation.

2. Promeuvent, pour la période 2027-2029, un programme scientifique et socio-économique spécifique aux RUP, financé par l'Union européenne et les États membres, avec la participation garantie et effective des organismes scientifiques et techniques compétents du Portugal, d'Espagne, de France et des RUP elles-mêmes. Ce programme devra établir des méthodologies harmonisées et des données comparables concernant la répartition des VME, l'activité de pêche, l'intensité des différents engins de pêche, les effets des mesures de protection et leurs répercussions socio-économiques, en évitant de répercuter vers le secteur de la pêche les coûts liés au manque d'informations scientifiques. De même, elle devra veiller à ce que les méthodologies et les conclusions soient correctement adaptées aux caractéristiques écologiques, bathymétriques, halieutiques et socio-économiques de chaque RUP, en évitant l'extrapolation automatique des résultats obtenus dans d'autres régions ou bassins en l'absence d'une base scientifique suffisante.

3. Adopter la zone effectivement pêchable comme principale unité d'impact, en mesurant, pour chaque RUP, port, segment et engin de pêche : le pourcentage de la zone productive et accessible qui est fermée ; l'existence réelle d'alternatives ; la distance supplémentaire ; les jours en mer ; les coûts de la fermeture pour le secteur de la pêche ; le volume des débarquements ; la valeur des débarquements ; le revenu de l'équipage ; l'emploi et l'activité économique à terre, le pourcentage de la ZEE n'étant pris en compte qu'à titre d'information contextuelle, et en tenant compte de la saisonnalité, de la bathymétrie, des conditions météorologiques habituelles, de l'autonomie des navires et des conditions de sécurité de la navigation.

4. **Délimiter les zones de fermeture avec une précision opérationnelle,** en alignant les zones, la bathymétrie et les cartes électroniques, et en évitant que les incertitudes cartographiques n'entraînent, dans la pratique, des fermetures supplémentaires à des profondeurs non couvertes. Les coordonnées, les motifs, les données, les marges d'incertitude et les règles applicables doivent être publics et accessibles dans des formats utilisables à bord.

5. **Évaluer le déplacement de l'effort et l'effet de concentration,** y compris la pression sur les zones restantes, les conflits entre engins, la sécurité maritime, la consommation de carburant, les émissions et la redistribution des captures par espèce, car nous considérons qu'aucune mesure ne doit être jugée efficace au seul motif que l'effort de pêche a diminué à l'intérieur de la zone fermée.

6. **Mettre en place des compensations automatiques, suffisantes et proportionnelles au préjudice constaté,** avec une dotation spécifique pour les RUP au titre de l'article 349 du TFUE et une mobilisation coordonnée du Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA) et des instruments nationaux. Les compensations doivent couvrir les armateurs, les équipages et les opérateurs directement dépendants des débarquements, les coûts supplémentaires, les arrêts d'activité, l'adaptation des engins et la perte temporaire de revenus, sans exclure les micro-entreprises en raison d'exigences administratives disproportionnées.

7. **Instituer un suivi écologique et socio-économique contraignant et adaptatif,** avec une base de référence préalable à la fermeture, des indicateurs publiés par les RUP, un rapport annuel et un réexamen formel au plus tard 24 mois après l'entrée en vigueur. Le réexamen doit permettre de maintenir, de renforcer, de réduire, de redéfinir ou de lever des mesures en fonction des résultats concernant l'état des VME, la biomasse, le déplacement de l'effort de pêche et la viabilité du secteur.

8. **Garantir la participation effective du CCRUP,** depuis la définition du cahier des charges jusqu'à la validation des données et des scénarios. Le CCRUP devrait être invité à participer aux processus de consultation et aux travaux pertinents du ICES et du STECF, conformément aux règles de participation applicables, et recevoir une réponse motivée quant à l'acceptation ou au rejet des contributions présentées.

9. **Assurer la cohérence, le contrôle et l'équité entre les utilisateurs de l'espace maritime,** en intégrant dans une seule carte et une seule évaluation les zones de fermetures des VME, les aires marines protégées et les autres utilisations, et en renforçant la surveillance contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée.