

# **Plan d'accompagnement individuel (PAI) Brexit : contexte à partir de sources de presse**

## **Projet de recherche avec François-Charles Wolff**

**Gabriel Koiran Portier**

(An English translation follows)

Suite à la signature de l'accord de sortie du RU de l'UE fin 2019, entré en vigueur en février 2020, commence une crise pour de nombreux pêcheurs français qui ont une activité dans la Manche et la Mer du Nord. En effet, les eaux situées dans les eaux britanniques (territoriales à moins de 12 milles ou ZEE), que ce soit dans la Manche, la Mer du Nord ou la Mer d'Irlande, sont parmi les plus poissonneuses d'Europe, et représentent une part importante des prises des pêcheurs normands mais surtout bretons et des Hauts-de-France (HDF). Or, le Brexit implique que le RU ne participe plus au système des Total Allowable Captures (TAC) définis par la politique commune de la pêche (PCP) qui répartit les droits de pêche par espèce et par zone (en fonction de la durabilité des stocks halieutiques) et par pays (en fonction des prises historiques), et qui permettait des prises conséquentes des pêcheurs français dans les eaux britanniques. Quotas qui étaient ensuite répartis entre pêcheurs en France par l'Etat et par les organisations de producteurs, selon un principe de rattachement historique des droits aux navires.

L'année 2020 est marquée par un conflit larvé entre l'UE (et surtout la France) et le RU autour des droits de pêche, qui se conclut en décembre avec la signature d'un Accord de Commerce et de Coopération (ACC), qui entre provisoirement en vigueur le 1 janvier 2021 et de manière permanente le 1 mai. Cet accord autorise les bateaux de pêche européens à continuer de pêcher dans les eaux britanniques, sous réserve toutefois de déposer une demande de licence et de justifier d'une ancienneté de pêche. Nombre desquelles ne seront jamais accordées, surtout dans la zone des 6-12 milles (eaux territoriales): en octobre 2022, 1054 licences seront accordées sur 1193 demandes, sans compter celles qui n'ont pas pu être déposées faute de pouvoir

démontrer leurs antériorités de pêche dans les eaux britanniques (à noter que des licences doivent aussi être déposées pour pêcher autour des îles anglo-normandes, dont la situation est toutefois particulière aux regards de l'UE). L'ACC prend fin le 30 juin 2026, date à laquelle il doit être renégocié. D'ici là, le RU et l'UE négocient annuellement des TAC qu'ils répartissent selon des proportions qui évoluent progressivement, avec un transfert progressif de 25% des quotas européens vers le RU d'ici 2025, dont le calendrier est défini dans l'ACC. Durant cette période, les bateaux européens ont accès à la ZEE britannique et à ses eaux territoriales à condition d'avoir obtenu une licence et de respecter les quotas, avec la condition ajoutée de l'antériorité sur la période 2012-2016 pour la zone des 6 à 12 milles. A noter qu'en plus de l'accès réduit aux eaux britanniques, le Brexit complexifie le débarquement des captures dans les "bases avancées" (ports souvent écossais dans lesquels sont débarqués les produits avant d'être rapatriés par la route, qui sont maintenant soumis au passage des douanes) et met sous tension les stocks français sur lesquels se rabattent les pêcheurs habitués à fréquenter les eaux britanniques.

C'est à ce moment que le gouvernement français annonce qu'il prépare un "PSF" (plan de sortie de flotte) pour indemniser les pêcheurs qui souffrent depuis le début de l'année de l'incertitude quant au futur de leurs droits de pêche en eaux britanniques, et qui consisterait à leur proposer d'envoyer à la casse leurs bateaux contre indemnité, étant donnée la perte anticipée d'activité. Le plan d'arrêt volontaire de l'activité se précise au cours de l'année 2021 et 2022: le 21 avril 2021, la ministre de la mer lance un plan d'accompagnement de la filière dans lequel il en est fait mention. Le 9 octobre 2021, la Réserve d'Ajustement au Brexit (BAR) prévue par la Commission Européenne entre en vigueur, qui prévoit d'accorder des centaines de millions d'euros à la France, comme aux autres Etats membres, pour faire face à certains coûts du Brexit; la France prévoit d'utiliser une partie de ces fonds pour le PSF, devenu PAI. En mars 2022 la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA) fait circuler un projet de texte, devenu arrêté signé le 30 septembre 2022 et paru le 6 octobre au Journal Officiel.

Ce plan prévoit que les pêcheurs volontaires puissent déposer un dossier pour demander à détruire leur outil de travail contre une indemnisation qui dépend de leur capacité de stockage (jauge ou tonnage), ainsi que des indemnités de licenciement économique devant être payées au

marins travaillant sur le bateau, et dont seront déduites les aides déjà touchées dans le cadre des AT ou IPCA. Sont éligibles les navires entrés en flotte avant 2021, qui ont été actifs au moins 90 jours en 2020 et 2021, et qui remplissent un des trois critères suivants: dépendance aux eaux britanniques supérieure à 20% en 2019 ou 2020; refus de licence de la part des autorités britanniques ou anglo-normandes malgré des antécédents de pêche; ou dépendance à certains stocks de poisson partagés avec le RU à plus de 20% (ce dernier critère rendant également éligible des bateaux plus au Sud de la côte atlantique française, qui mettent également en avant de supposés effets de contagion lié au déplacement de l'activité des pêcheurs touchés par le Brexit). Ils doivent aussi être en règle et être en règle aux regards des obligations déclaratives, fiscales, des cotisations sociales et professionnelles et de ne pas avoir violé les règles de la PCP. Un arbitrage de la Commission Européenne y ajoute également l'interdiction de réarmer un bateau dans les cinq prochaines années ou à augmenter leur "plafond capacitaire".

Les dossiers doivent être déposés avant le 18 novembre 2022. Il est annoncé qu'il sera d'abord décidé s'ils remplissent les critères. Puis, si les fonds du BAR attribués au PAI (65 millions d'euros) sont suffisants, ils seront tous instruits. Autrement, certains dossiers seront mis en liste d'attente en anticipation d'éventuels désistements. Le 12 février 2023, le secrétaire d'État chargé de la mer annonce que sur 164 dossiers déposés, 124 sont éligibles, dont 90 immédiatement retenus, les 34 autres étant mis en liste d'attente. Les 90 pêcheurs dont les dossiers ont été acceptés ont alors 120 jours pour se désister. S'ils confirment leur décision de détruire leur bateau, ils ont 90 jours (prolongeables de 30 jours) pour le faire, et doivent fournir la preuve de leur "innavigabilité" avant juillet. Les premières destructions de bateaux sont signalées mi-mars, et les dernières en septembre. Le 13 octobre est publiée la liste des 86 bateaux dont les dossiers sont allés jusqu'au terme, avec des montants allant d'un peu moins de 100 000 euros à plus de 3 millions.

Quant aux quotas de pêche français détenus par les bateaux détruits dans le cadre de cette politique, ils seront distribués à 70 % vers les organisations de producteurs et, pour le reste, à une réserve nationale. Les organisations de producteurs (OP) anticipent que la baisse du nombre de bateaux entraînera également une moindre utilisation des quotas restants, ce qui met en avant deux mécanismes de réduction de la pêche: un effet direct à travers la baisse du nombre de

quotas disponibles, et la baisse des moyens de capture pour les quotas restants. La question des licences de pêche s'ajoute à celle des quotas, puisque ceux-ci sont aussi nécessaires pour avoir le droit de pêcher une espèce donnée dans une zone donnée. Dans le processus de sélection des dossiers, les autorités ont annoncé donner la priorité aux navires qui, en plus de leurs quotas, abandonnent leurs licences et divers droits de pêche. En revanche, certains représentants des organisations de pêcheurs appellent à remettre leurs licences de pêche à des collègues pour éviter leur destruction et une réduction supplémentaire des capacités de pêche.

## **Translation in English**

### **Individual Brexit Support Plan (PAI): Context from Press Sources**

#### **Research project with François-Charles Wolff**

#### **Gabriel Koiran Portier**

Following the signing of the United Kingdom's withdrawal agreement from the European Union at the end of 2019, which came into effect in February 2020, a crisis began for many French fishermen operating in the English Channel and the North Sea. The waters located in British territorial waters (within 12 nautical miles or in the Exclusive Economic Zone, ZEE), whether in the English Channel, the North Sea, or the Irish Sea, are among the richest fishing grounds in Europe. They represent a significant portion of the catch for fishermen from Normandy but especially from Brittany and Hauts-de-France (HDF). However, Brexit means that the UK no longer participates in the system of Total Allowable Catches (TAC) defined by the Common Fisheries Policy (CFP). This system allocates fishing rights by species and by zone (based on the sustainability of fish stocks) and by country (based on historical catches), allowing significant catches by French fishermen in British waters. These quotas were then allocated

among French fishermen by the State and producer organizations according to a principle of historical attachment of rights to vessels.

The year 2020 was marked by a simmering conflict between the EU (especially France) and the UK over fishing rights, which concluded in December with the signing of a Trade and Cooperation Agreement (ACC), which came into provisional effect on January 1, 2021, and permanently on May 1. This agreement allows European fishing boats to continue fishing in British waters, provided they apply for a license and prove prior fishing activity. Many of these licenses were never granted, especially in the 6-12 mile zone (territorial waters). By October 2022, 1,054 licenses were granted out of 1,193 applications, not counting those that could not be submitted due to an inability to demonstrate prior fishing activity in British waters (it should be noted that licenses must also be submitted to fish around the Channel Islands, whose situation is somewhat peculiar in relation to the EU). The ACC ends on June 30, 2026, when it must be renegotiated. Until then, the UK and the EU negotiate TACs annually, which are distributed in gradually evolving proportions, with a gradual transfer of 25% of European quotas to the UK by 2025, with the timetable defined in the ACC. During this period, European boats have access to the UK ZEE and its territorial waters, provided they have obtained a license and respect the quotas, with the additional requirement of prior fishing activity in the 2012-2016 period for the 6-12 mile zone. In addition to reduced access to British waters, Brexit complicates the landing of catches in "advanced bases" (often Scottish ports where products are landed before being transported by road, now subject to customs clearance) and puts pressure on French stocks, which fishermen accustomed to frequenting British waters now turn to.

It is at this point that the French government announced it was preparing a "PSF" (fleet exit plan) to compensate fishermen who have been suffering since the beginning of the year from uncertainty about the future of their fishing rights in British waters. This would involve offering them compensation to dismantle their boats, given the anticipated loss of activity. The plan for voluntary cessation of activity became more precise in 2021 and 2022: on April 21, 2021, the Minister of the Sea launched a support plan for the sector, in which it was mentioned. On October 9, 2021, the Brexit Adjustment Reserve (BAR), provided for by the European Commission, came into effect, which aimed to grant hundreds of millions of euros to France, like other member states, to cope with certain Brexit-related costs. France plans to use part of these

funds for the PSF, which became the PAI. In March 2022, the Directorate General for Maritime Affairs, Fisheries, and Aquaculture (DGAMPA) circulated a draft text, which became an ordinance signed on September 30, 2022, and published on October 6 in the Official Journal.

This plan provides that voluntary fishermen can submit an application to request the dismantling of their work tool in exchange for compensation, which depends on their storage capacity (gauge or tonnage), as well as economic redundancy payments to be paid to the sailors working on the boat, from which will be deducted any aid already received under the Temporary Assistance (AT) or Individual Restructuring Plan (IPCA). Eligible vessels are those that entered the fleet before 2021, were active for at least 90 days in 2020 and 2021, and meet one of the following three criteria: dependence on British waters greater than 20% in 2019 or 2020; license refusal from British or Channel Islands authorities despite prior fishing activity; or dependence on certain fish stocks shared with the UK of more than 20% (the latter criterion also makes vessels further south on the French Atlantic coast eligible, who also highlight supposed contagion effects linked to the displacement of activity by fishermen affected by Brexit). They must also comply with reporting, tax, social, and professional contribution obligations and not have violated CFP rules. An arbitration by the European Commission also adds the prohibition of rearming a boat in the next five years or increasing their "capacity ceiling."

Applications must be submitted before November 18, 2022. It was announced that it would first be decided whether they met the criteria. Then, if the BAR funds allocated to the PAI (65 million euros) are sufficient, all will be processed. Otherwise, some applications will be placed on a waiting list in anticipation of possible withdrawals. On February 12, 2023, the Secretary of State for the Sea announced that out of 164 applications submitted, 124 were eligible, of which 90 were immediately accepted, with the remaining 34 placed on a waiting list. The 90 fishermen whose applications were accepted then have 120 days to withdraw. If they confirm their decision to dismantle their boat, they have 90 days (extendable by 30 days) to do so and must provide proof of "unseaworthiness" before July. The first boat demolitions were reported in mid-March, and the last in September. On October 13, the list of 86 boats whose applications went to completion was published, with amounts ranging from just under 100,000 euros to more than 3 million.

As for the French fishing quotas held by the boats dismantled under this policy, 70% will be distributed to producer organizations, and the remainder to a national reserve. Producer organizations (OP) anticipate that the decrease in the number of boats will also result in less utilization of the remaining quotas, highlighting two mechanisms for reducing fishing: a direct effect through the reduction in the number of available quotas and a decrease in the capture means for the remaining quotas. The issue of fishing licenses adds to that of quotas since they are also necessary to have the right to fish a given species in a given area. In the application selection process, authorities have announced giving priority to vessels that, in addition to their quotas, relinquish their licenses and various fishing rights. However, some representatives of fishing organizations call for returning their fishing licenses to colleagues to avoid their destruction and further reduction in fishing capacity.