

Bruxelles, le 21.10.2014
COM(2014) 640 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

**sur les résultats de la mise en œuvre des plans de gestion de l'anguille, y compris une
évaluation des mesures de repeuplement et de l'évolution des prix du marché pour les
anguilles d'une longueur inférieure à 12 cm**

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

sur les résultats de la mise en œuvre des plans de gestion de l'anguille, y compris une évaluation des mesures de repeuplement et de l'évolution des prix du marché pour les anguilles d'une longueur inférieure à 12 cm

Contexte

Ce rapport est présenté au Parlement européen et au Conseil conformément à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1100/2007 du Conseil du 18 septembre 2007 (le «règlement sur l'anguille»).

¹

Le règlement sur l'anguille institue des mesures de reconstitution du stock d'anguilles européennes, dont les quantités ont atteint un niveau historiquement bas et continuent à diminuer à un rythme alarmant avec un taux de recrutement situé entre 1% et 5 % par rapport à celui observé dans les années 1970 (période au cours de laquelle l'état du stock était considéré en bonne santé), conformément à l'avis répété du CIEM dans les années 2000. L'anguille européenne est également incluse depuis 2009 à l'annexe II de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore menacées d'extinction (CITES), qui concerne les espèces qui ne sont pas nécessairement menacées d'extinction mais pour lesquelles le commerce doit être contrôlé pour éviter qu'elles ne fassent l'objet d'une exploitation incompatible avec leur survie. Cela se traduit par l'inscription à l'annexe B du règlement (CE) n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce. En décembre 2010, le groupe d'examen scientifique (GES) établi en vertu de ce règlement est parvenu à la conclusion qu'«il n'était pas possible pour le GES de considérer que la capture ou la récolte de spécimens d'anguilles européennes à l'état sauvage ou leur exportation n'exercera aucune influence négative sur l'état de conservation de l'espèce».

² Sur cette base, les autorités communautaires de gestion de la CITES n'ont pas été en mesure d'autoriser d'exportation d'anguilles de l'UE depuis décembre 2010.

Le règlement sur l'anguille oblige les États membres possédant des bassins hydrographiques sur leur territoire national qui constituent des habitats pour les anguilles, à établir et mettre en œuvre des plans de gestion de l'anguille (PGA). Ces PGA devraient comporter des mesures de gestion destinées à assurer un taux d'échappement vers la mer d'au moins 40 % des anguilles adultes par rapport au taux d'échappement qui aurait été observé en l'absence

¹ JO L 248 du 22.9.2007, p. 17. L'avis du CSTEP visé à l'article 9, paragraphe 2, du règlement sur l'anguille peut être consulté à l'adresse suivante: http://stecf.jrc.ec.europa.eu/documents/43805/594118/2013-07_STECF+PLEN-13-02_JRC83565.pdf (p. 113 et suivantes)

² Résumé succinct des conclusions de la 54^{ème} réunion du groupe d'examen scientifique sur le commerce de la faune et de la flore sauvages, du 3 décembre 2010, https://circabc.europa.eu/sd/a/49ab3fc9-646b-4b35-ac42-f0333479ce24/54_summary_srg.pdf.

d'influences humaines. Un PGA peut notamment contenir des mesures comme la réduction de l'activité de pêche commerciale, la limitation de la pêche récréative, des mesures de repeuplement, des mesures structurelles visant à permettre le franchissement des rivières et à améliorer les habitats fluviaux, le transport des anguilles argentées en provenance des eaux intérieures, la lutte contre les prédateurs, des mesures liées aux turbines des centrales hydroélectriques, l'aquaculture, ainsi que toute autre mesure nécessaire pour atteindre l'objectif du taux d'échappement de 40 % mentionné ci-dessus. En outre, les États membres qui autorisent la pêche des anguilles d'une longueur inférieure à 12 cm (civelles) ont l'obligation de réserver 60 % de leurs captures de civelles à des fins de repeuplement.³

État du stock d'anguilles européennes

La Commission reçoit régulièrement les avis scientifiques du CIEM sur l'état du stock d'anguilles européennes. Depuis 1999, le CIEM a rendu des avis sur l'anguille, faisant apparaître des baisses à long terme des quantités d'anguilles à tous les stades de la croissance (civelles, anguilles jaunes, anguilles argentées) du stock d'anguilles européennes et lors de leur recrutement.

Selon le dernier avis du CIEM publié en novembre 2013, le statut du stock d'anguilles se trouve toujours dans un état critique et des mesures urgentes s'imposent. L'avis souligne une augmentation du taux de recrutement annuel de civelles, passant de moins de 1 % à 1,5 % en mer du Nord et de 5 % à 10 % dans les autres zones au cours des deux dernières années. Cette hausse doit toutefois être mise en perspective historique et n'a pas d'incidence sur les taux d'échappement des anguilles adultes à court terme en raison de la durée du cycle de vie de l'anguille. Par conséquent, il n'y a pas de changement dans la perception de l'état du stock, considéré comme critique à ce stade.

L'évaluation scientifique disponible a été effectuée sur la base de rapports incomplets et d'une collecte des données et d'une méthodologie non normalisées. Elle ne constitue donc pas une évaluation complète de l'état du stock qui s'étend au-delà des eaux de l'UE.

Un avis scientifique a également été rendu par l'Union internationale pour la conservation de la nature qui en 2014 a classé l'espèce en danger critique d'extinction en se basant sur une forte réduction de la taille de sa population. L'UICN conclut qu'il y a eu un recul considérable (90-95 %) dans le recrutement de l'anguille européenne dans de vastes zones de sa répartition

³ Conformément à l'article 2, paragraphe 1, du règlement sur l'anguille, les États membres recensent et définissent les différents bassins hydrographiques situés sur leur territoire national qui constituent l'habitat naturel de l'anguille européenne (les bassins hydrographiques de l'anguille), tandis qu'en vertu de l'article 7, paragraphe 1, du règlement sur l'anguille, pour le 31 juillet 2013 au plus tard, 60 % des anguilles d'une longueur inférieure à 12 cm (civelles) capturées chaque année doivent être réservées au repeuplement.

géographique au cours des 45 dernières années en raison de diverses menaces pesant sur les anguilles à de nombreux stades de son cycle vital.

État de la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1100/2007

La mise en œuvre du règlement sur l'anguille a subi d'importants retards. Les PGA ont été présentés tardivement par les États membres (les retards variant de plusieurs mois à près de deux ans après l'expiration du délai), les évaluations techniques ont pris plus de temps que prévu, les rapports ont dû être à nouveau transmis pour approbation à la Commission, et la mise en œuvre de la majorité des plans et l'application des mesures de repeuplement, ont été retardées en conséquence.

Dix-neuf États membres ont soumis des PGA. Ces plans comportent diverses mesures destinées à réduire les facteurs de mortalité tels que les restrictions de pêche et les actions non liées à la pêche, notamment en ce qui concerne la modification ou la suppression des obstacles à la migration, le repeuplement, la diminution de la pollution, la lutte contre les parasites. Avant l'approbation de la Commission, tous les plans de gestion présentés ont été examinés par le CIEM.

Six États membres ont été exemptés de l'obligation d'établir des plans de gestion car leur territoire était considéré comme ne constituant pas l'habitat naturel de l'anguille européenne (article 3).⁴ Deux États membres⁵ n'ont pas présenté de plans et ont donc été tenus par défaut de mettre en œuvre une réduction de 50 % de la pêche à l'anguille (article 4, paragraphe 2, du règlement sur l'anguille).

Aux termes de l'article 9, paragraphe 1, du règlement, les États membres rendent compte tous les trois ans du suivi assuré de leurs PGA. Ces rapports comportent notamment les informations suivantes:

- a) pour chaque État membre, le pourcentage de la biomasse d'anguilles argentées qui s'échappent vers la mer pour s'y reproduire par rapport à l'objectif en matière d'échappement fixé à l'article 2, paragraphe 4;
- b) le niveau de l'effort de pêche déployé chaque année pour la capture des anguilles, et la réduction obtenue conformément à l'article 4, paragraphe 2, et à l'article 5, paragraphe 4;
- c) l'importance des facteurs de mortalité extérieurs à l'activité de pêche et la réduction obtenue conformément à l'article 2, paragraphe 10;

⁴ L'Autriche, la Slovaquie, la Hongrie, la Roumanie, Chypre et Malte.

⁵ La Bulgarie et la Slovaquie.

d) la quantité d'anguilles d'une longueur inférieure à 12 cm qui sont capturées et les pourcentages correspondant à leurs différentes utilisations.

La plupart des États membres ont respecté la date limite pour la soumission du premier rapport de suivi (30 juin 2012).⁶ Les disparités dans les dates d'adoption des PGA des différents États membres (entre juillet 2009 et 2011) se reflètent également dans les rapports de suivi. Certaines autorités nationales et des scientifiques ont souligné le manque de temps pour collecter les données et/ou évaluer les effets de la mise en œuvre des PGA.

Évaluation statistique et scientifique des résultats des PGA

Tous les rapports de suivi des États membres ont été soumis à une évaluation statistique et scientifique. Sur la base d'une évaluation d'expert, un avis scientifique a été reçu en juin 2013 en réponse à la demande *ponctuelle* de la Commission de procéder à une évaluation technique de la mise en œuvre des PGA.⁷ Cet avis a confirmé que, dans la plupart des unités de gestion de l'anguille (UGA), c'est-à-dire les 81 unités de gestion établies par les États membres pour la mise en œuvre de leurs PGA, des progrès ont été accomplis dans la mise en œuvre des mesures de gestion liées à la pêche, mais que d'autres mesures de gestion, telles que l'amélioration des habitats, la lutte contre les parasites ou la lutte contre les prédateurs, ont souvent été reportées ou seulement partiellement mises en œuvre.

D'une manière générale, dans la situation actuelle, il reste difficile d'évaluer les résultats des PGA quant à l'objectif du taux d'échappement de 40 % fixé par le règlement sur l'anguille.

Les avis scientifiques soulignent qu'il n'est pas toujours possible de démontrer l'efficacité des mesures de gestion individuelles: des données nécessaires manquent ou les mesures ne peuvent pas produire d'effets immédiats ou à court terme. Par exemple, il est fort probable que les restrictions de la pêche pour l'anguille argentée aient contribué à l'augmentation de l'échappement des anguilles argentées. Toutefois, pour des raisons biologiques (la phase de latence des générations variant entre environ 5 ans dans les lagunes de la Méditerranée et 25 à 30 ans dans le nord de l'Europe), il ne faut pas attendre que les mesures de gestion visant les anguilles avant qu'elles n'atteignent le stade d'anguilles argentées (par exemple, le repeuplement) aient déjà contribué à accroître l'échappement des anguilles argentées. Les mesures ne portant pas sur la pêche, liées à l'hydroélectricité, aux stations de pompage et aux obstacles à la migration sont également difficiles à évaluer à ce stade, essentiellement parce

⁶ À ce jour, seule la Finlande n'a pas soumis de rapport de suivi.

⁷ Avis du CIEM en réponse à la demande de l'UE de procéder à une évaluation technique du suivi du plan de gestion de l'anguille, *dans* le rapport du comité consultatif du CIEM, 2013. Avis 2013 du CIEM, volume 9, section 9.3.3.3, p. 17 et suivantes.

que les effets potentiels sont souvent propres à un site et que les données ultérieures à l'évaluation manquent. L'avis ne conclut pas que ces mesures de gestion sont inefficaces ou qu'elles ne seront pas efficaces à plus long terme.

Pour les raisons exposées plus haut, il n'est pas encore possible de déterminer au cas par cas la contribution des unités de gestion de l'anguille à la reconstitution de l'ensemble du stock. Selon les rapports de suivi des États membres, sur 81 UGA, 17 atteignent leurs objectifs quant à la biomasse, pour 42 autres, ce n'est pas le cas, et il n'existe aucune information pour 22 d'entre elles. Selon les rapports, 24 UGA ont atteint leurs objectifs de mortalité anthropique, 19 ne les ont pas atteints, et pour 38 unités, tous les indicateurs relatifs aux stocks nécessaires pour procéder à cette évaluation n'ont pas été transmis. L'évaluation scientifique a également souligné la valeur des évaluations visant à déterminer les mesures supplémentaires (autres que les restrictions en matière de pêche) qui sont les plus susceptibles de contribuer à la réalisation des objectifs de gestion.⁸

Repeuplement

Le règlement sur l'anguille oblige les États membres qui autorisent la pêche à la civelle à réserver au moins 60 % des captures en vue du repeuplement à l'intérieur de l'UE à des fins de conservation. Toutefois, il n'est pas certain que 60 % du total des captures aient effectivement été réservés au repeuplement, car il semble que la demande ne soit pas suffisante. Le repeuplement est une mesure figurant dans la quasi-totalité des PGA. Selon l'examen scientifique, seuls quelques UGA ont atteint leurs objectifs de repeuplement, la plupart les ont partiellement atteints et quelques-unes n'ont pas mis cette mesure en œuvre.

Les avis scientifiques portant sur l'état du stock d'anguilles européennes pour 2012⁹ ont exprimé des inquiétudes quant aux pratiques actuelles de reconstitution des stocks d'anguilles et ont souligné qu'il n'est pas certain que le repeuplement contribue effectivement à

⁸ CSTEP, rapport de la 43^{ème} session plénière, 8-12 juillet 2013, Copenhague, rapport EUR 26094

⁹ Avis du CIEM sur les anguilles européennes, avis 2012 du CIEM, volume 9, section 9.4.7. «En raison de l'actuel niveau historiquement bas des civelles, le CIEM se dit à nouveau préoccupé par le fait qu'il est peu vraisemblable que les programmes de reconstitution du stock de civelles en Europe contribuent de manière significative à la reconstitution du stock d'anguilles européennes. La charge globale de la preuve devrait tendre à prouver que le repeuplement générera des avantages nets, en termes de contribution à l'échappement des anguilles argentées et à la capacité de frai. Avant le repeuplement ou pour poursuivre le repeuplement en cours, le CIEM préconise la réalisation d'évaluations des risques tenant compte de la pêche, de l'exploitation, du transport et de la mortalité après repeuplement, ainsi que d'autres facteurs tels que le transfert de maladies et de parasites. Pour faciliter la reconstitution du stock, toutes les captures de civelles devraient être utilisées à des fins de repeuplement. La reconstitution du stock devrait uniquement s'opérer là où il est prévu une survie élevée des anguilles argentées et des conditions d'échappement favorables. Cela signifie que la reconstitution des stocks ne devrait pas être utilisée pour poursuivre les activités de pêche et le peuplement ne devrait s'effectuer que lorsque toutes les mortalités anthropiques sont faibles».

augmenter l'échappement des anguilles argentées ou à soutenir la pêche de l'anguille dans certaines UGA. L'examen scientifique de la mise en œuvre des PGA¹⁰ conclut que le repeuplement effectué dans le cadre des PGA ne semble pas avoir contribué à augmenter l'échappement des anguilles argentées: son efficacité reste incertaine et la preuve d'un bénéfice net fait défaut en raison de la phase de latence des générations.

Les scientifiques remettent également en question la contribution du repeuplement au stock de frai et il a été recommandé «que tous les stocks d'anguilles soient marqués et ainsi, séparables des anguilles sauvages lors d'échantillonnages ultérieurs».¹¹ Tandis que les effets de la reconstitution des stocks ne peuvent pas être prouvés dans l'immédiat en raison de la période de latence des générations, des travaux de recherche ont récemment été entrepris en Suède pour suivre les stocks d'anguilles afin de vérifier si elles migrent de la même manière que les anguilles concernées par le recrutement sauvage.¹² Les premiers résultats semblent indiquer que les stocks d'anguilles se comportent de la même manière que les anguilles faisant l'objet d'un recrutement naturel.

Un aperçu de la mise en œuvre du repeuplement par les États membres figure à l'annexe II du présent rapport.

Évolution des prix du marché des civelles et commerce illégal

Conformément à l'article 7, paragraphe 6, du règlement sur l'anguille, en cas de baisse importante des prix du marché des anguilles destinées au repeuplement, par rapport à ceux des anguilles utilisées à d'autres fins, sur la base des informations sur les prix que doivent soumettre les États membres et à la demande de l'État membre concerné, la Commission prend les mesures nécessaires pour faire face à la situation. Ces mesures peuvent inclure une réduction du pourcentage de civelles devant être réservées au repeuplement, comme le prévoit l'article 7, paragraphe 2, du règlement. Aucune mesure de ce type n'a été adoptée à ce jour.

Le règlement sur l'anguille (article 7, paragraphe 7) impose à la Commission l'obligation de faire rapport au Parlement européen et au Conseil, au plus tard le 1^{er} juillet 2011, afin d'évaluer l'efficacité des mesures de repeuplement et l'évolution des prix du marché pour les civelles. La Commission a rappelé aux États membres leur obligation de faire rapport sur les

¹⁰ Avis du CIEM en réponse à la demande de l'UE de procéder à une évaluation technique du suivi du plan de gestion de l'anguille, *dans* le rapport du comité consultatif du CIEM, 2013. Avis 2013 du CIEM, volume 9, section 9.3.3.3, p. 17 et suivantes.

¹¹ Rapport du groupe de travail EIFAAC/CIEM sur les anguilles (2011).

¹² Wickström & Sjöberg, la traçabilité que les stocks d'anguilles — l'approche de la Suède, *L'écologie des poissons d'eau douce*, 2013, p. 1.

prix des civelles tout au long de 2011 et de 2012. En juillet 2012, soit un an après la première échéance annuelle pour rendre compte des prix des civelles, douze États membres avaient soumis ces rapports, dont neuf seulement étaient complets. Par conséquent, la Commission n'était pas en mesure de respecter l'obligation de faire rapport à l'échéance prévue par l'article 7, paragraphe 7.

Une évaluation provisoire de l'évolution des prix du marché des civelles, tels qu'ils ont été communiqués par les États membres, est intégrée au présent rapport. L'annexe I résume les informations communiquées par les États membres sur les prix du kilogramme de civelles payés pour le repeuplement dans différents États membres.

Avec l'inscription de l'anguille européenne à l'annexe II de la CITES [et sa transposition dans le règlement (CE) n° 338/97], depuis décembre 2010 aucun commerce d'anguilles n'a été autorisé à l'entrée ou à la sortie de l'Union européenne.¹³ Les civelles capturées dans les eaux de l'UE ne peuvent pas être commercialisées en dehors de l'UE. Les civelles qui ne sont pas utilisées à des fins de reconstitution des stocks peuvent être destinées à la consommation humaine (surtout en Espagne et France) ou à l'aquaculture (notamment aux Pays-Bas et au Danemark, mais aussi en Grèce).

En l'absence de commerce international et d'informations précises et suffisantes sur les prix dans les États membres, toute comparaison entre les prix des civelles commercialisées et ceux des civelles destinées au repeuplement est devenue impossible.

Recommandations visant à améliorer l'efficacité du règlement sur l'anguille

Malgré la mise en œuvre des PGA, l'état du stock d'anguilles européennes reste critique et il convient d'adopter une approche de précaution jusqu'au moment où certains éléments prouveront une augmentation soutenue du recrutement et du stock adulte. Les scientifiques recommandent sans cesse de ramener la mortalité anthropique (pêche et mortalité anthropique non liée à la pêche) autant que possible à un niveau proche de zéro et de prendre des mesures urgentes. En fonction de cet avis scientifique, il est possible que des mesures supplémentaires doivent être envisagées pour réduire les niveaux actuels de mortalité anthropique.

La mise en œuvre des PGA a abouti à des restrictions concernant la pêche, qui peuvent entraîner une augmentation du recrutement des civelles en quelques années. Il est donc nécessaire d'évaluer l'incidence de ces restrictions à court terme.

¹³ Règlement (CE) n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce (JO L 61 du 3.3.1997, p. 1).

Les facteurs de mortalité anthropique qui ne sont pas liés à la pêche sont notamment l'hydroélectricité et les stations de pompage, la perte ou la dégradation de l'habitat, la pollution, les maladies et les parasites. Il convient d'accorder plus d'attention aux mesures de gestion liées à ces facteurs de mortalité anthropique non liés à la pêche, qui dans leur majorité n'ont que partiellement été mises en œuvre par les États membres. Alors que l'objectif des plans de gestion nationaux est de veiller à ce que l'objectif d'échappement de 40 % figurant à l'article 2, paragraphe 4, du règlement soit atteint, les données complètes de l'intérieur ou de l'extérieur de l'Union européenne ne sont pas encore disponibles pour évaluer la réalisation de cet objectif à l'échelle de l'UE ou de l'ensemble du stock d'anguilles.

En ce qui concerne le repeuplement, dont l'impact sur le stock d'anguilles européennes ne peut être évalué qu'à long terme, les avis scientifiques indiquent qu'il existe des craintes quant aux pratiques actuelles de repeuplement des anguilles et soulignent qu'il ne peut pas encore être démontré si le repeuplement contribue effectivement à accroître l'échappement des anguilles argentées. Il est donc nécessaire de mettre en place des moyens permettant d'évaluer les effets de cette mesure sur l'échappement des anguilles argentées, ainsi que d'examiner si les dispositions en matière de repeuplement dans le règlement sur l'anguille sont toujours appropriées dans leur mise en œuvre, compte tenu des problèmes existants. Les services de la Commission suivent de près les travaux scientifiques sur ce sujet et aborderont cette question conformément aux conclusions les plus récentes.

Enfin, d'un point de vue administratif, le règlement sur l'anguille impose aux États membres d'importantes obligations en matière de présentation de rapports, dans la mesure où une communication complète d'indicateurs est nécessaire pour procéder à une évaluation exhaustive de l'état du stock et de l'efficacité de la mise en œuvre des PGA. Toutefois, les rapports étaient souvent incomplets et des incohérences ont été relevées dans les rapports et dans le calcul des indicateurs de stocks entre États membres. La normalisation des formats des tableaux de données et des méthodes de calcul faciliterait l'établissement des rapports, tout en permettant une meilleure évaluation de l'efficacité de différentes mesures de gestion au niveau des UGA.

La Commission a l'intention de demander un examen scientifique extérieur des méthodologies utilisées par les États membres, et, le cas échéant, une mise à jour ou une nouvelle estimation des indicateurs de stocks en ce qui concerne l'anguille. L'objectif est d'obtenir des estimations fiables des paramètres des UGA afin de rendre compte de l'état du stock et de l'exploitation en Europe, d'évaluer l'impact du règlement sur l'anguille et d'examiner si des mesures complémentaires sont nécessaires. Sur la base de cet avis, le cas échéant, la Commission examinera des pistes et des moyens d'évaluer l'efficacité du règlement sur l'anguille, y compris de procéder à son éventuelle révision.

Sources de financement

CSTEP, rapport de la 43^{ème} session plénière, 8-12 juillet 2013, Copenhague, rapport EUR 26094.

Avis du CIEM sur la demande adressée par l'UE au CIEM de procéder à une évaluation technique du suivi du plan de gestion de l'anguille, demande particulière, juin 2013.

CIEM, rapport de l'atelier sur l'évaluation du suivi du plan de gestion de l'anguille 2013, 13-15 mai 2013, siège du CIEM, Copenhague. CIEM CM/ACOM: 32. p. 757 et suivantes.

Avis 2014 du CIEM sur l'anguille européenne, novembre 2013.

CIEM, rapport du groupe de travail conjoint EIFAAC/CIEM sur les anguilles (WGEEL), 18-22 mars 2013, Sukarietta, Espagne et 4-10 septembre 2013, Copenhague, Danemark.

CIEM, rapport du séminaire consacré à l'anguille et au saumon, Données DCF (WKESDCF), 3-6 juillet 2012, siège du CIEM, Copenhague. CIEM CM/ACOM: 62.