



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 28.3.2007
COM(2007) 136 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT
EUROPÉEN**

**Une politique visant à réduire les prises accessoires et à éliminer les rejets dans les
pêcheries européennes**

{SEC(2007) 380}
{SEC(2007) 381}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

Une politique visant à réduire les prises accessoires et à éliminer les rejets dans les pêcheries européennes

1. L'ENGAGEMENT DE LA COMMUNAUTE EN FAVEUR DE LA REDUCTION DES REJETS

Les rejets, qui consistent à déverser par-dessus bord les poissons morts capturés en tant que prises accessoires, constituent un problème de taille dans les pêcheries européennes, dont la Commission estime qu'il doit être traité avec un haut degré de priorité. La présente communication a pour objet de mettre en chantier une politique qui réduira les prises accessoires et éliminera progressivement les rejets dans les pêcheries européennes.

La nouvelle politique en matière de rejets permettra de réduire les prises accessoires en encourageant les comportements et les technologies propres à éviter ce type de captures. Les instruments de cette nouvelle politique consistent en l'introduction progressive d'une interdiction des rejets (débarquement obligatoire de tous les poissons et crustacés capturés) et en l'application de mesures supplémentaires telles que l'incitation à améliorer la sélectivité des engins de pêche, l'obligation de changer de lieu de pêche et la fermeture en temps réel.

Le principe qui en sous-tend la mise en œuvre est qu'il faut définir ce qui peut être capturé au lieu de définir ce qui peut être débarqué. Il s'agit de mettre en place un dispositif de gestion axé sur des résultats spécifiques à atteindre (impact maximal acceptable) plutôt que sur des règles techniques particulières à respecter. Dans le cadre de cette gestion axée sur les résultats, c'est au secteur qu'il faudra laisser le soin, dans la mesure du possible, de déterminer des solutions techniques qui soient applicables économiquement et réalisables dans la pratique et qui produisent les résultats voulus. Il s'agit d'un important changement d'orientation dans la mise en œuvre de la politique commune de la pêche.

La Commission a reconnu la nécessité de réduire les rejets dans les pêcheries européennes comme un objectif important pour l'avenir de la politique commune de la pêche dans la communication adoptée dans ce domaine en 2002¹. Par la suite, le Conseil a adopté, le 3 avril 2003, des conclusions invitant la Commission à réfléchir à différentes solutions pour résoudre ce problème et, notamment, à favoriser la mise en œuvre de projets pilotes de réduction des rejets en coopération avec le secteur de la pêche. Bien que quelques projets aient vu le jour et aient donné de bons résultats, la plupart des pêcheries restent toutefois concernées et l'impact sur les prises accessoires globales est négligeable.

¹ COM(2002) 656. D'autres communications abordant la question des rejets sous l'angle environnemental sont les communications COM(2002) 186 et COM(2004) 438.

La présente communication soulève les points à débattre et trace les grandes lignes de l'approche à mettre en œuvre pour réduire les prises accessoires et éliminer progressivement les rejets. D'autres renseignements de caractère général figurent dans un document de travail des services de la Commission lié à la présente communication².

2. EFFETS, CAUSES ET AMPLEUR DES REJETS

La FAO définit les rejets comme «la proportion des captures que représente la matière organique totale d'origine animale qui est jetée ou déversée dans la mer pour une quelconque raison. Ne sont pas inclus les matières végétales et les déchets après récolte tels que les abats. Les animaux rejetés peuvent être morts ou vivants»³. Les rejets peuvent concerner des espèces exploitées à des fins commerciales mais qui, en raison de considérations liées au marché, de restrictions contingentaires ou de tailles minimales de débarquement, ne sont pas ramenées à terre. Selon cette définition, ils peuvent également porter sur tout autre organisme capturé par accident, comme les espèces non cibles de poissons, de crustacés, de mollusques, de mammifères marins et d'oiseaux de mer.

Les prises accessoires et les rejets auxquels elles conduisent ont plusieurs conséquences négatives. Les prises accessoires entraînent un gaspillage des ressources sociétales. Le fait de capturer des juvéniles des espèces cibles fait baisser les possibilités de capture de ces espèces et en réduit la biomasse reproductrice pour les années à venir étant donné que les juvéniles capturés ne participeront pas aux périodes de frai qui suivront. Les rejets d'individus matures des espèces cibles constituent un gaspillage et provoquent une diminution immédiate de la biomasse reproductrice des stocks concernés. Les captures et les rejets d'espèces non cibles de poissons, de crustacés, d'oiseaux de mer ou de mammifères marins ont des retombées négatives inutiles sur l'écosystème marin dans la mesure où ils retentissent négativement sur son fonctionnement et sa biodiversité sans pour autant être d'une quelconque utilité à la société. Certains organismes marins, y compris certaines espèces de requins ou de raies, sont particulièrement sensibles à l'activité de pêche, qui peut en faire chuter les effectifs à des niveaux très bas, même s'ils ne sont capturés qu'en tant que prises accessoires. Dans de tels cas, la mise à mort accidentelle de quelques individus seulement peut avoir des conséquences désastreuses sur le plan de la biodiversité. Le fait de rejeter les prises accessoires en mer n'atténue pas le problème car, dans la plupart des cas, les poissons ou les crustacés sont déjà morts ou ont très peu de chances de survie après avoir été capturés puis rejetés.

Les captures d'organismes marins sont rejetées en raison de considérations économiques et/ou de certaines règles applicables.

² Informations techniques relatives à la communication de la Commission intitulée «Une politique visant à réduire les prises accessoires et à éliminer les rejets dans les pêcheries européennes». Document de travail des services de la Commission - SEC(2007) 380.

³ FAO – Document technique sur les pêches n° 339 (1994); FAO – Document technique sur les pêches n° 547 (1996); FAO – Document technique sur les pêches n° 470 (2005).

Pour bon nombre de pêcheries, il existe de fortes incitations économiques à la pratique des rejets en vue de maximiser la valeur de débarquement («high-grading»), notamment lorsque les poissons se vendent à des prix différents selon leur taille ou leur qualité ou bien lorsque des espèces n'ayant pas du tout la même valeur sur le marché sont capturées en même temps. Par ailleurs, certains organismes n'ont pas ou peu de valeur parce qu'ils n'ont pas de marché. Quand bien même il existe un marché, l'utilisation de l'espace de stockage à bord afin d'entreposer tous les organismes commercialisables capturés, alors que la priorité aurait pu être donnée à des organismes de valeur élevée, coûte cher et peut entraîner des pertes économiques considérables.

Certains instruments de réglementation actuellement utilisés conduisent inévitablement à des rejets. Le recours aux TAC en tant que principal instrument de gestion des pêcheries mixtes se traduit dans la pratique par des rejets lorsque certaines espèces sont pêchées hors quota alors que les quotas ne sont pas épuisés pour d'autres. L'application de tailles minimales de débarquement se traduit également par des rejets, notamment dans le cas des pêcheries mixtes, lorsque les espèces capturées en même temps n'ont pas la même taille à l'âge adulte.

Des données sur les rejets dans les pêcheries européennes sont recueillies systématiquement depuis 2002 en vertu du règlement sur la collecte de données. Le comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP) a fourni une première indication⁴ des taux de rejet sur la base des données relatives à la période 2003-2005. Ces taux se situent dans une fourchette comprise entre 20 et 60 % du poids des captures pour diverses pêcheries types de stocks démersaux. D'après les estimations, le niveau des rejets est faible dans les pêcheries de cabillaud de la Baltique. En ce qui concerne la mer du Nord, il est estimé que les chaluts à perche rejettent 40 à 60 % de leurs captures et les chaluts démersaux environ 40 %. Dans les zones situées à l'ouest des îles Britanniques, les chaluts de fond rejettent 20 à 40 % des leurs. Dans les eaux communautaires de l'Atlantique situées plus au sud, les trémails et filets maillants rejettent moins de 20 % de leurs captures tandis que les rejets effectués par les chaluts de fond sont de l'ordre de 30 à 60 %. Les données disponibles ne couvrent pas toutes les pêcheries et toutes les espèces, certaines données n'étant pas représentatives. Le CSTEP n'a donc pas été en mesure de fournir une estimation du volume global, en valeur absolue, des rejets dans les pêcheries européennes. Des estimations fondées sur de précédentes études⁵ font état de rejets de l'ordre de 500 000 à 880 000 tonnes dans la mer du Nord pour les années 90, imputables en grande partie aux chaluts à perche pêchant la sole, aux chalutiers langoustiniers et, certaines années, aux chaluts ciblant le poisson blanc.

3. MESURES VISANT A INTRODUIRE PROGRESSIVEMENT UNE INTERDICTION DES REJETS ET A REDUIRE LES PRISES ACCESSOIRES

Des mesures visant à réduire les prises accessoires par une interdiction des rejets d'espèces commerciales ont, entre autres, été introduites dans certaines pêcheries de

⁴ Rejets effectués par la flotte de l'Union européenne. Rapport du comité scientifique, technique et économique de la pêche - document de travail des services de la Commission http://ec.europa.eu/fisheries/legislation/reports_en.htm.

⁵ Voir résumé du document technique sur les pêches n° 470 (2005) de la FAO.

Norvège, d'Islande, du Canada et de Nouvelle-Zélande. Dans les cas visés, il s'agit en grande partie de pêcheries où il est possible de pêcher une seule espèce à la fois et qui, par conséquent, sont exemptes des complications qui surviennent dans les pêcheries où les captures sont constituées d'un mélange d'espèces. Dans la Communauté, on trouve des pêcheries, dont beaucoup de pêcheries pélagiques, où il est possible de cibler une seule espèce et où les expériences internationales peuvent être appliquées. Il y existe également de nombreuses pêcheries démersales où plusieurs espèces sont capturées à la fois et où ces expériences ne peuvent être directement appliquées.

La réduction des prises accessoires et l'élimination progressive des rejets dans les pêcheries européennes nécessiteront par conséquent la mise en œuvre d'un ensemble de plusieurs instruments.

La nouvelle politique en matière de rejets doit avoir pour objectif de mettre un terme à la pratique des rejets. Cet objectif sera atteint dans les eaux de l'Union européenne au cas par cas, grâce à des plans adaptés à chaque pêcherie, qui pourraient comporter des interdictions de rejets et d'autres mesures supplémentaires de réduction des prises accessoires. Parallèlement, la Communauté favorisera les initiatives visant à éliminer les rejets dans le cadre des organisations régionales de gestion des pêches.

Les interdictions de rejets s'appliqueront à tous les poissons et crustacés. Des exceptions pourront être accordées dans les cas où il aura été clairement démontré que des espèces données rejetées en provenance de pêcheries données ont de grandes chances de survie à long terme.

Les mesures de gestion qui, à l'heure actuelle, encouragent les rejets dans les pêcheries mixtes doivent être réexaminées et leur utilisation revue afin de réduire ou de mettre un terme à cette incitation. Le recours aux TAC dans les pêcheries mixtes en l'absence de mesures supplémentaires de contrôle de l'effort favorisera la poursuite des captures d'espèces pour lesquelles les navires ont épuisé leur quota, dès lors qu'il subsistera des espèces pour lesquelles ils disposent d'un quota. Les TAC doivent donc être combinés à des mesures visant à maintenir l'effort dans des limites propres à faire cesser la pêche lorsqu'il ne reste plus que des quotas pour quelques espèces. De plus, il pourrait être nécessaire de mettre au point des mécanismes de flexibilité et de transfert de quotas en ce qui concerne les pêcheries mixtes.

L'application de tailles minimales de débarquement oblige actuellement les navires à rejeter les poissons n'ayant pas la taille requise. Si une obligation de débarquement de tous les poissons est instaurée, les poissons juvéniles devraient être protégés contre les activités de pêche ciblées; l'introduction de tailles minimales de commercialisation aux fins de la consommation humaine permettra de rendre illégale la commercialisation, et non plus le débarquement, de ces poissons.

D'autres instruments et mesures supplémentaires déjà appliqués dans le cadre de la PCP peuvent être mis en œuvre pour réduire les prises accessoires et éliminer les rejets. Parmi ces instruments, on compte des mesures d'incitation à la mise au point et à l'utilisation d'engins sélectifs, les fermetures en temps réel, l'obligation de changer de lieu de pêche, la flexibilité en matière de quotas, les droits à percevoir sur les prises accessoires et la saisie de ces prises accessoires.

La mesure la plus efficace pour inciter le secteur à consentir des efforts en vue de réduire les prises accessoires est l'interdiction des rejets. Dès lors que les rejets sont interdits, les prises accessoires représentent un coût; on encouragera ainsi la mise au point de technologies et pratiques permettant de capturer moins de poissons en tant que prises accessoires. L'application d'une interdiction des rejets en association avec des mesures supplémentaires telles que les fermetures en temps réel ou l'obligation de changer de lieu de pêche permettra d'assortir de fortes incitations à éviter toute prise accessoire à des orientations sur les moyens d'y parvenir.

Au lieu d'introduire un ensemble étoffé de règles techniques, on appliquera une stratégie fondée sur l'impact maximal acceptable des opérations de pêche. L'effet négatif des activités de pêche qui doit être réduit grâce à cette politique est la mise à mort inutile d'organismes marins du fait de ces activités de pêche. Des normes définissant les prises accessoires maximales acceptables d'organismes non commercialisables, juvéniles ou hors quota seront donc établies pêcherie par pêcherie. Ces normes seront tout d'abord axées sur une réduction par rapport à la situation actuelle et seront progressivement renforcées afin d'encourager des innovations technologiques et une adaptation des pratiques de pêche qui permettent d'éviter les prises accessoires.

Le principe directeur de cette initiative est donc d'éliminer progressivement les rejets et de réduire de manière considérable les prises accessoires en orientant la gestion vers les résultats plutôt que vers les moyens. Cette approche constituera un changement important dans la gestion des pêcheries européennes. Elle substitue aux spécifications détaillées des engins de pêche (microgestion) des exigences en matière de résultats (prises accessoires maximales acceptables) et laisse le soin au secteur de déterminer les solutions les plus compatibles avec les réalités pratiques et économiques des pêcheries. Il s'agit donc d'un système qui fera largement appel à la capacité d'initiative du secteur en vue d'élaborer des solutions techniques et de résoudre d'autres questions de mise en œuvre. Si l'on instaure l'obligation de débarquer tous les poissons, on trouvera occasionnellement, parmi les quantités débarquées, des poissons pêchés hors quota ou n'ayant pas la taille minimale de commercialisation. Il est nécessaire de poser la question de savoir si ces prises accessoires débarquées doivent être imputées sur les quotas et si le système des quotas doit être modifié pour inclure les prises accessoires. Il faut réfléchir aux moyens d'écouler ces prises accessoires: doit-on les vendre par les canaux habituels, aux fins de la consommation humaine (si elles ont atteint la taille minimale de commercialisation), en vue de leur transformation en farine de poisson, en huile, etc. Il faudra se prononcer sur l'intérêt et les modalités, afin qu'une partie des produits de telles ventes puisse être destinée à couvrir les nouveaux coûts générés par la mise en œuvre des mesures visant à l'élimination des rejets, qu'ils soient supportés par la puissance publique ou par les pêcheurs eux-mêmes.

4. SURVEILLANCE ET CONTROLE

En raison des fortes incitations économiques à la pratique des rejets, il faut s'attendre à ce que des rejets soient encore effectués après l'entrée en vigueur de la politique de réduction des prises accessoires comportant une interdiction des rejets, lorsque l'application de la législation laissera à désirer ou lorsque les conséquences juridiques ne seront pas à la mesure des bénéfices économiques immédiats des rejets.

Pour la Commission, il est donc crucial de faire respecter les règles pour garantir une mise en œuvre efficace. La Commission proposera des systèmes de suivi des mesures relatives à la gestion des captures accessoires, qui seront opérationnels et qui garantiront un équilibre entre coûts et efficacité. Il est difficile d'observer les rejets au moment où ils sont effectués et d'en rendre compte une fois qu'ils ont eu lieu. On peut donc faire valoir qu'il ne sera jamais possible de faire respecter pleinement l'interdiction des rejets et de mettre un terme définitif aux rejets illégaux. Des résultats positifs pourront toutefois être obtenus si une frange suffisamment large de la population de pêcheurs change sa façon de procéder (utilisation d'engins plus sélectifs, départ des zones où les prises accessoires sont trop élevées) parce qu'elle accepte l'interdiction des rejets et/ou parce que le dispositif mis en place pour faire appliquer la réglementation aura fait peser une pression suffisamment forte sur les contrevenants.

Les programmes d'observation joueront un rôle essentiel dans le dispositif susmentionné. Ils ne peuvent toutefois être considérés comme une solution universelle, étant donné qu'ils coûtent cher, notamment lorsqu'il s'agit de surveiller un grand nombre de navires de petite taille ou de taille moyenne. Comme l'atteste l'expérience acquise dans les pays ayant mis en œuvre une interdiction des rejets, les programmes d'observation doivent s'inscrire dans un dispositif global de mise à exécution, qui doit comprendre au minimum:

- une surveillance minutieuse des débarquements effectués par les différents navires associée à une analyse systématique des chiffres précis relatifs aux captures et aux débarquements, chiffres comparés avec les données des observateurs à bord, lorsqu'il n'est pas possible de détacher un observateur sur chaque navire de pêche;
- l'utilisation de journaux de bord électroniques permettant une description quasiment en temps réel de la composition des captures, en particulier lorsqu'une fermeture en temps réel de certaines zones est envisagée;
- la surveillance et le contrôle des engins de pêche;
- la participation et la coopération des parties prenantes.

Les captures qui doivent être débarquées bien qu'elles ne puissent être vendues (non-respect de la taille minimale de commercialisation, dépassement du quota attribué) doivent également faire l'objet d'un suivi rigoureux en vue de faire en sorte qu'elles ne perturbent pas les marchés légaux et qu'elles ne rapportent pas de bénéfices illicites aux navires de pêche.

Pour surveiller et analyser les prises accessoires dans l'optique de fermetures en temps réel, il faudra que les données de toutes les flottes soient compilées et analysées de manière continue et qu'un mécanisme soit établi dans le cadre duquel un organe communautaire pourra examiner la nécessité d'appliquer des fermetures avec l'État membre concerné.

Si un certain degré de flexibilité est introduit dans l'utilisation des instruments contingentaires, il faudra prévoir des mécanismes assurant une utilisation uniforme de cette flexibilité dans toute la Communauté.

La réalisation des objectifs de la politique considérée doit faire l'objet d'un suivi. Le principal objectif est de réduire la mortalité accidentelle des organismes marins. Il importe donc que des programmes scientifiques soient mis en place pour surveiller l'évolution de la mortalité des populations visées.

5. REPERCUSSIONS SOCIETALES D'UNE POLITIQUE VISANT A REDUIRE LES PRISES ACCESSOIRES ET INCITATIONS AU CHANGEMENT

Les répercussions socioéconomiques de la nouvelle politique varieront fortement en fonction de la structure et de la situation économique propres des différentes pêcheries et des populations côtières qui en sont tributaires. C'est pourquoi il faudra évaluer les répercussions socioéconomiques des dispositions applicables à chaque pêcherie.

D'une manière très générale, la mise en œuvre progressive d'une politique visant à éliminer les rejets pourrait engendrer à court terme une augmentation nette des coûts et des pertes nettes de revenu. La manutention et le stockage des prises accessoires de moindre valeur représentent un coût et les revenus procurés par la vente des quantités totales débarquées seront plus faibles. Le recours aux fermetures et l'obligation de partir vers d'autres lieux de pêche peuvent avoir pour conséquence un allongement des distances à parcourir pour rejoindre les lieux de pêche et, partant, un allongement de la durée du parcours et une augmentation des coûts de carburant. L'utilisation obligatoire d'engins sélectifs pourrait de même réduire la rentabilité à court terme. D'autres répercussions devraient également être observées plus en aval dans la chaîne de commercialisation et de distribution du fait du débarquement et de la manutention de poissons qui étaient jusqu'alors rejetés en mer.

À plus long terme, il y aura des avantages économiques puisque la réduction des prises accessoires de juvéniles et de poissons pêchés hors quota permettra d'améliorer les stocks quantitativement et qualitativement et ainsi d'augmenter les possibilités de pêche. De surcroît, de nouveaux marchés pourraient être créés pour les produits issus des captures auparavant rejetées en mer.

Le dispositif prévu pour faire appliquer la réglementation devrait être complété par des encouragements à éviter les prises accessoires et les rejets.

Il est notamment envisageable d'instaurer un statut préférentiel et, par exemple, un accès préférentiel aux pêcheries, qui serait accordé sur la base de bons résultats en matière de prises accessoires.

Il faudrait réfléchir à la question de savoir si la mise au point des nécessaires innovations technologiques et pratiques nouvelles pourrait bénéficier d'un concours du FEP. Une aide pourrait également être accordée au développement d'utilisations alternatives des poissons qui étaient jusque-là rejetés et notamment des prises accessoires inévitables d'espèces de faible valeur commerciale ou de valeur commerciale nulle. Il serait envisageable de soutenir la mise au point de tactiques de pêche avancées reposant sur des systèmes d'information permettant aux flottes de savoir quelles sont les zones où le risque de prises accessoires inacceptables est élevé.

6. LA VOIE A SUIVRE

Sur la base du présent document, les principes de mise en œuvre d'une politique visant à éliminer progressivement les rejets et à réduire les prises accessoires dans les pêcheries européennes seront débattus en 2007 avec les États membres et les parties prenantes. Un calendrier et un plan de mise en œuvre seront définis pour les différentes pêcheries. Sur la base de ce plan, des règlements seront ensuite élaborés et proposés à compter de 2008.

L'élaboration progressive de règlements en vue de couvrir toutes les pêcheries communautaires est un projet à long terme.