

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 16.8.2010
COM(2010) 434 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

concernant la mise en œuvre du plan d'action national de la Pologne dans le cadre du règlement (CE) n° 338/2008 du Conseil du 14 avril 2008 prévoyant l'adaptation des stocks de pêche de cabillaud qui seront alloués à la Pologne, en mer Baltique (subdivisions 25 à 32, eaux communautaires), de 2008 à 2011

TABLE DES MATIÈRES

| | | |
|------|---|---|
| 1. | Introduction..... | 3 |
| 2. | Plan d'action national sur le contrôle..... | 3 |
| 2.1. | Cadre juridique..... | 3 |
| 2.2. | Autorité unique..... | 4 |
| 2.3. | Mise en œuvre et inspection..... | 4 |
| 2.4. | Contrôle administratif | 5 |
| 3. | Plan national de restructuration de la flotte en mer Baltique | 5 |
| 3.1. | Évolution de la flotte de pêche polonaise | 5 |
| 3.2. | Réduction du nombre de permis spéciaux pour la pêche du cabillaud | 6 |
| 3.3. | Aide publique pour la cessation permanente de l'activité de pêche | 7 |
| 3.4. | Mesures de modernisation (transfert au secteur pélagique)..... | 8 |
| 3.5. | Aide publique pour la cessation temporaire des activités de pêche | 8 |
| 4. | Conclusion et recommandations | 8 |

1. INTRODUCTION

Conformément à l'article 3, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 338/2008 du Conseil du 14 avril 2008 prévoyant l'adaptation des stocks de pêche de cabillaud qui seront alloués à la Pologne, en mer Baltique (subdivisions 25 à 32, eaux communautaires), de 2008 à 2011, la Commission évalue chaque année la mise en œuvre des plans d'action nationaux de la Pologne sur le contrôle et la restructuration de la flotte et rend compte de celle-ci. Le premier rapport a été présenté au Conseil le 18 novembre 2008. Le plan d'action national de contrôle a pour but de surmonter les difficultés actuelles de contrôle et de mise en œuvre et de traiter en détail les causes sous-jacentes de la pêche illégale et des infractions à la législation de l'UE régissant la pêche du cabillaud en mer Baltique. Le contenu du plan a été examiné et adopté par les autorités polonaises et les services de la Commission lors d'une réunion qui s'est tenue à Varsovie, le 18 mars 2008, portant sur le système de contrôle des pêches polonaises dans le contexte de l'aide financière pour le contrôle des pêches. Le plan d'action national de contrôle est présenté dans les grandes lignes dans le compte rendu de réunion qui a été adopté.

Le plan d'action national de restructuration de la flotte en mer Baltique, qui couvre également la période de 2008 à 2011, a été élaboré dans le but de recenser les mesures à prendre afin de garantir l'exploitation durable des quotas de cabillaud alloués à la Pologne, tant sur le plan de la conservation que d'un point de vue économique dans le cadre du programme opérationnel cofinancé par le Fonds européen pour la pêche pour la période 2007-2013. Faisant suite aux négociations qui se sont tenues entre la Commission et les autorités polonaises, le plan national de restructuration de la flotte de la mer Baltique a été adopté par la Pologne en avril 2008 et le plan d'ajustement de l'effort de pêche (PAEP), en janvier 2009.

Comme prévu à l'article 3, paragraphe 1, du règlement (CE) 338/2008 du Conseil, les deux plans ont été adoptés et sont mis en œuvre par la Pologne. Conformément aux plans, la Pologne a envoyé des rapports de mise en œuvre à la Commission. Ces informations, complétées par celles obtenues par les inspecteurs de la Commission, étayent l'évaluation présentée dans le présent rapport. Celui-ci est subdivisé en deux parties: d'une part, le plan d'action de contrôle et d'autre part, le plan d'action de restructuration de la flotte.

2. PLAN D'ACTION NATIONAL DE CONTROLE

Le plan d'action national de contrôle fixe un calendrier en vue de l'amélioration progressive, sur deux ans, du système polonais de contrôle des pêches. Dans le cadre du plan, la Pologne est tenue de soumettre à la Commission, tous les six mois, un rapport décrivant l'état d'avancement de chaque point du plan. En 2009, la Pologne a présenté un rapport d'inspection le 2 avril, suivi du troisième rapport de progrès le 14 juillet.

2.1. Cadre juridique

En 2008, le législateur a commencé à adopter les nouvelles règles nationales destinées à remédier aux lacunes du système de contrôle et de mise en œuvre recensées dans le plan d'action, en rédigeant la nouvelle loi sur les pêches et la nouvelle loi sur le marché de la pêche. Celles-ci n'ont cependant pas encore été adoptées. La nouvelle loi sur l'organisation du marché de la pêche est actuellement examinée par la Cour constitutionnelle, tandis que le projet de nouvelle loi sur les pêches est en attente d'examen par le Parlement.

2.2. Autorité unique

En 2008, le ministère de l'agriculture et du développement rural a créé un poste et chargé le directeur adjoint au contrôle des pêches d'agir en tant qu'autorité unique et de coordonner le suivi, le contrôle et la surveillance (SCS) au niveau national et au niveau international. Le poste a été pourvu et est opérationnel.

L'autorité unique a notamment pour tâche d'établir le programme annuel national de contrôle qui établit la stratégie et fixe des priorités et objectifs. L'autorité unique préside les réunions mensuelles du conseil de coordination des inspecteurs.

2.3. Mise en œuvre et inspection

À côté de certaines améliorations structurelles positives réalisées en Pologne en 2008 afin de surmonter les difficultés de contrôle et de mise en œuvre, le rapport établi par la Commission pour 2008 cite encore quelques difficultés résiduelles.

D'autres améliorations ont été observées en 2009:

- le nouveau patrouilleur de pêche est pleinement opérationnel;
- l'exigence d'inspecter 100 % des débarquements de cabillaud au lieu du niveau de référence de 20 % a été introduite;
- tous les inspecteurs des pêches polonais ont obtenu un exemplaire du manuel d'inspection;
- les inspections ont été équipées de balances mobiles.

Bien que le critère de référence de 100 % ait été fixé pour le contrôle des débarquements de cabillaud, la priorité et la stratégie d'inspection ne reposent pas sur une analyse détaillée du risque. La concentration des ressources d'inspection peut limiter le contrôle et les inspections dans des domaines autres que les débarquements de cabillaud. En conséquence, d'autres acteurs du secteur de la pêche et les opérateurs intervenant après le débarquement, tels que les acheteurs, les vendeurs et les transformateurs, ne sont pas soumis à un système de contrôle efficace. C'est peut-être là l'un des facteurs qui expliquent le dépassement de 17,4 % du quota autorisé en 2009 pour le hareng de la mer Baltique occidentale.

Les autorités polonaises ont informé la Commission que, d'ici novembre 2009, les inspections régionales seront équipées de postes de travail mobiles qui leur permettront d'accéder au VMS.

Toutefois, seuls des progrès limités ont été observés dans le développement du système d'information sur la pêche. Conformément au protocole d'accord, un système électronique d'accès en ligne aux données VMS, aux rapports sur l'effort, aux rapports sur les captures, aux notifications préalables et aux messages d'entrée/de sortie devait être introduit et mis à la disposition des inspecteurs dans les ports et en mer pour le deuxième trimestre 2009. Fin 2009, la Commission a été informée que seul l'accès aux données VMS était disponible.

2.4. Contrôle administratif

Le principal obstacle aux progrès dans ce domaine est la stagnation dans l'élaboration du cadre juridique et dans la mise en œuvre du système d'information sur la pêche. Les conséquences sont les suivantes:

- L'accès en ligne aux informations et l'échange d'informations sur les activités d'inspection entre les niveaux locaux, régionaux et centraux ne sont pas disponibles.
- Une équipe spécifiquement chargée de l'analyse des données, dotée de responsabilités de surveillance en temps réel et d'analyse de risque des navires de pêche, n'a pas été mise en place.
- En attendant l'adoption de la nouvelle loi sur le marché de la pêche, les acteurs intervenant après le débarquement tels que les acheteurs, les vendeurs et les transformateurs ne sont pas soumis à un système efficace de contrôle.

3. PLAN NATIONAL DE RESTRUCTURATION DE LA FLOTTE EN MER BALTIQUE

La Pologne a adopté le plan national de restructuration de la flotte en mer Baltique en avril 2008. Pour faire suite à ce plan d'action et conformément à l'article 22 du règlement (CE) n° 1198/2006 du Conseil relatif au Fonds européen pour la pêche, la Pologne a adopté, en janvier 2009, le plan d'ajustement de l'effort de pêche (PAEP) à l'issue de négociations avec la Commission européenne. Le PAEP met à jour la description des éléments contenus dans le plan d'action et fixe des objectifs plus ambitieux en matière de réduction de la capacité de la flotte de pêche ciblant le cabillaud, de même qu'il ajoute de nouveaux éléments tels que l'introduction de droits de propriété et des mesures de contrôle d'accompagnement.

3.1. Évolution de la flotte de pêche polonaise

Le tableau ci-dessous montre une réduction globale, entre le 1^{er} mars 2008 et le 1^{er} décembre 2009, de la capacité de la flotte de pêche en mer Baltique, exprimée en nombre de navires, en GT et en kW.

Tableau 1: flotte de pêche polonaise du 1.3.2008 au 1.12.2009¹

| Navires par LHT* | Nombre de navires | | | Capacité en kW | | | Capacité en GT | | |
|------------------|-------------------|--------------|----------------------|----------------|--------------|------------------|----------------|--------------|------------------|
| | Au 1.4.2008 | Au 1.12.2009 | Différence en nombre | Au 1.4.2008 | Au 1.12.2009 | Différence en kW | Au 1.4.2008 | Au 1.12.2009 | Différence en GT |
| < 8 m | 258 | 257 | -1 | 5 985 | 5 689 | -296 | 592 | 574 | -18 |
| 8 à 12 m | 265 | 251 | -14 | 19 044 | 18 144 | -900 | 1 398 | 1 303 | -96 |
| 12 m à 15 m | 74 | 85 | +11 | 6 366 | 6 505 | +139 | 895 | 999 | +104 |

¹ Conformément au registre de la flotte de pêche de l'UE. Les données choisies pour la comparaison correspondent aux dates des analyses sélectives polonaises.

| | | | | | | | | | |
|---|-----|-----|-----|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| 15 m à 18,5 m | 54 | 53 | -1 | 14 864 | 12 777 | -2 087 | 1 224 | 1 260 | +36 |
| 18,5 m à 25,5 m | 131 | 111 | -20 | 15 750 | 13 509 | -2 241 | 5 707 | 4 859 | -848 |
| 25,5 m à 40 m | 80 | 65 | -15 | 24 333 | 19 876 | -4 457 | 11 325 | 9 327 | -1 998 |
| > 40 m** | 3 | 4 | +1 | 10 105 | 18 415 | +8 310 | 8 737 | 21 276 | +12 539 |
| Total | 865 | 826 | -39 | 96 446 | 94 914 | -1 532 | 29 878 | 39 597 | +9 719 |
| Total sans la flotte de pêche lointaine | 862 | 822 | -40 | 86 341 | 76 499 | -9 843 | 21 141 | 18 321 | -2 820 |

* LHT: longueur hors tout

** Les navires de plus de 40 mètres sont considérés comme faisant partie de la flotte de pêche lointaine.

Le registre de la flotte de pêche de l'Union ne permet toutefois pas de déterminer si les navires qui ont mis fin de façon permanente à leurs activités de pêche pratiquaient la pêche du cabillaud. Le niveau de réduction de l'effort de pêche exercé sur les stocks de cabillaud ne peut dès lors pas être évalué sans apprécier l'effort de pêche utilisé par ces navires parce que la Pologne n'a jamais soumis de données sur l'utilisation de l'effort.

Il convient également de souligner que les chiffres figurant dans le tableau sont le résultat à la fois des entrées et des sorties des navires dans la flotte de pêche de la Pologne en mer Baltique. Au total, 81 navires, d'une capacité de 557 GT et 2 788 kW, sont entrés dans la flotte. Les entrées étaient principalement le résultat d'un changement intervenu dans l'activité de pêche, mais 4 navires ont été importés et 26 autres nouvellement construits. Les entrées concernaient principalement de petits navires d'une longueur moyenne de 8 mètres, qui ne sont pas couverts par le plan «cabillaud».

En ce qui concerne les sorties de la flotte de la Pologne en mer Baltique, aucune exportation de navires n'a été enregistrée au cours de cette période. Au total, 106 navires de la mer Baltique, d'une capacité de 3 512 GT et 12 133 kW, ont quitté la flotte de pêche polonaise, 37 d'une longueur hors tout moyenne de 21 mètres ont repris leur activité de pêche et 69 navires ont changé d'activité.

Il convient de souligner que la Pologne n'a pas soumis de données à inclure dans le rapport annuel de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant les efforts des États membres en 2009 et les données communiquées pour 2008 ne permettent pas de tirer de conclusions sur la mise en adéquation de la capacité de la flotte avec les possibilités de pêche disponibles.

3.2. Réduction du nombre de permis spéciaux pour la pêche du cabillaud

En raison de la réduction du nombre de permis de pêche spéciaux pour le cabillaud, deux tiers de la flotte ont dû cesser de pêcher le cabillaud en 2009. Seul un tiers de la flotte de pêche polonaise de la mer Baltique (147 navires) a obtenu un permis de pêche spécial pour le cabillaud en 2009. Ce système prévoyait une utilisation économiquement proportionnée des

quotas de cabillaud tout au long de l'année² et contribue au renforcement de la culture de respect des règles.

La réduction du nombre de navires détenant des permis de pêche spéciaux pour le cabillaud pourrait être considérée comme une action immédiate destinée à restreindre l'accès à la pêche du cabillaud comme le requiert le règlement (CE) n° 338/2008.

Il n'est pas possible de tirer de conclusions sur la réduction réelle de l'effort de pêche, étant donné que les données concernant l'utilisation de l'effort n'ont été soumises ni au CSTEP en vue de leur évaluation en 2009 ni à la base de données FEONT au cours des années.

3.3. Aide publique pour la cessation permanente de l'activité de pêche

Le plan national de restructuration de la flotte part du principe de la suppression, d'ici 2011, d'une capacité d'environ 2 500 GT et 9 000 kW pour les navires ciblant le cabillaud (segments 12-24 et 24-40).

L'objectif du plan d'ajustement de l'effort de pêche adopté par la Pologne est de réduire de 6 000 GT et 20 000 kW d'ici la fin 2011 la taille de la flotte de pêche polonaise ciblant le cabillaud.

Des progrès considérables peuvent être observés dans la cessation permanente des activités de pêche en Pologne grâce au concours du FEP, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Tableau 2: aide du FEP octroyée pour le déclassement de navires en Pologne en 2009³

| Navires en cours de déclassement grâce au soutien du FEP (nombre de décisions d'octroi) | | | |
|--|-------------------|-------|-------|
| Longueur du navire | Nombre de navires | kW | GT |
| 0-8 m | 2 | 44 | 4 |
| 8-9,99 m | 5 | 275 | 27 |
| 10-11,99 m | 2 | 114 | 20 |
| 12-14,99 m | 3 | 342 | 67 |
| 15-18,49 m | 22 | 2 723 | 824 |
| 18,5-20,49 m | | | |
| 20,5-25,49 m | 13 | 3 470 | 1 255 |

² En 2009, le taux d'utilisation du quota autorisé pour le cabillaud de la mer Baltique occidentale était de 97,3 %.

³ Selon les informations fournies par le ministère polonais de la pêche lors de la réunion du comité de surveillance pour le programme opérationnel FEP qui s'est tenue à Varsovie le 27 janvier 2010.

| | | | |
|----------------|----|--------|-------|
| 25,5 m et plus | 19 | 8 421 | 3 178 |
| Total | 66 | 15 388 | 5 375 |

3.4. Mesures de modernisation (transfert au secteur pélagique)

Le plan de restructuration prévoit la modernisation des navires de pêche de plus de 24 mètres de long, ainsi que leur transfert au secteur pélagique d'ici à la fin 2011 (51 navires conformément au PAEP). Au total, 40 demandes de cofinancement par le FEP en vue de la modernisation de navires avaient été reçues au début du mois de novembre 2009; 20 contrats avaient été signés à la fin du mois de janvier 2010 pour la modernisation des navires avec l'appui du FEP.

Ce segment de flotte représente une part importante de la flotte de pêche ciblant le cabillaud en termes de capacité exprimée en kW et en GT. Le transfert permanent de ces navires au secteur de la pêche pélagique doit être équilibré en fonction des possibilités de pêche, de l'état des stocks pélagiques et des évolutions attendues dans le système de gestion des stocks concernés.

3.5. Aide publique pour la cessation temporaire des activités de pêche

Conformément au plan national de restructuration de la flotte en mer Baltique et afin de mitiger les effets socio-économiques négatifs de la réduction du nombre de permis de pêche spéciaux pour le cabillaud, il a été décidé que la partie de la flotte de pêche qui n'a pas obtenu de permis de pêche pour le cabillaud en 2009 (mais qui en avait obtenu un en 2008) recevrait une indemnité pour cessation temporaire des activités de pêche. Cette indemnité doit être octroyée à un nombre décroissant de navires de pêche non autorisés à pêcher le cabillaud, jusqu'à la fin 2011 au plus tard. Au total, 258 décisions d'octroi ont été adoptées en novembre 2009.

La réduction du nombre de permis de pêche pour le cabillaud, couplée au contrôle accru des débarquements, a entraîné une utilisation plus proportionnée du quota de cabillaud au cours de l'année et une culture accrue de respect des règles parmi les pêcheurs polonais.

Le processus de restructuration de la flotte est toutefois loin d'être terminé bien que le soutien du FEP ait été utilisé comme prévu. Sur les 450 navires (environ) que comprend la flotte polonaise, plus de la moitié ont été forcés de s'abstenir de pêcher au cours de la période de 2009 à 2011 grâce à une aide à la cessation temporaire. En conséquence, il faut s'attendre à ce qu'après cette période, quelque 200 navires soient prêts à réintégrer la pêche du cabillaud.

4. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Sur une période de deux ans, la Pologne a fait des progrès certains dans l'amélioration de l'efficacité de la gestion des pêches dans la mer Baltique, en particulier en rapport avec la mise en œuvre des mesures du FEP prévues pour soutenir la cessation temporaire et permanente.

La réduction du nombre de permis de pêche pour le cabillaud, couplée à un contrôle accru des débarquements, a entraîné une utilisation plus proportionnée du quota de cabillaud au cours de l'année et une culture accrue de respect des règles parmi les pêcheurs polonais.

Malgré les retards initiaux enregistrés dans le lancement du système de déclassement permanent cofinancé par le Fonds européen de la pêche, le processus de cessation permanente des activités de pêche bénéficiant de l'appui du FEP est désormais bien enclenché et les résultats atteints à ce jour sont généralement conformes aux objectifs. Ce processus devrait être intensifié pour adapter la taille de la flotte de pêche ciblant le cabillaud aux possibilités de pêche.

Néanmoins, pour bénéficier de l'ensemble des avantages offerts par la restructuration du système national dans le contexte du contrôle et de la gestion de la flotte visés par le plan d'action national et le plan national de restructuration de la flotte en mer Baltique, il est indispensable que toutes les mesures nécessaires soient prises en temps opportun. Les réformes mises en œuvre ne couvrent qu'une partie du plan d'action national et les améliorations observées ne peuvent encore garantir la fiabilité totale du système de contrôle. De plus, le déséquilibre structurel de la flotte polonaise n'a pas encore été corrigé de manière suffisante et compte tenu du manque de données, son impact sur la pêche du cabillaud ne peut pas être évalué.

Il est essentiel que la Pologne adopte toutes les mesures nécessaires en suivant le calendrier prédéterminé. Une attention particulière doit être accordée aux points ci-après.

- Le cadre juridique doit être adopté afin de transposer pleinement la législation de l'UE.
- Les informations concernant l'effort de pêche doivent être dûment transmises à la Commission.
- Une culture de respect des règles doit être instaurée au moyen d'une pêche économiquement viable traitant le problème de la surcapacité et dans laquelle la pêche illicite n'est plus rentable ni tolérable. Les mesures envisagées pour dissuader la pêche illicite doivent être revues et il convient de veiller à ce que les sanctions soient proportionnelles à la nature du délit de façon à priver les contrevenants du bénéfice de l'infraction commise.
- Des mesures adéquates doivent encore être prises pour garantir l'efficacité et l'efficience du système de contrôle et de mise en œuvre, et en particulier:
 - le système et les procédures d'inspection doivent veiller à ce qu'il y ait un suivi adéquat des inspections;
 - l'inspection et le contrôle doivent couvrir tous les secteurs de la pêche, y compris les opérations intervenant après le débarquement, et des ressources doivent être allouées en conséquence;
 - le système d'information sur la pêche doit être modernisé afin de répondre aux exigences de la législation de l'UE;

- une équipe spécifique chargée de l'analyse des données doit être mise en place et dotée de responsabilités en matière de contrôle en temps réel et d'analyse des risques en rapport avec les navires de pêche.

La Commission invite la Pologne à définir les mesures correctives adéquates et à procéder immédiatement à leur mise en œuvre de façon à respecter le protocole d'accord. La liste des mesures correctives doit être soumise par écrit à la Commission pour le 1^{er} novembre 2010.

Parallèlement, la Commission se réserve le droit d'exercer son rôle de gardienne des traités de l'UE.