



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 14.12.2011
SEC(2011) 1575 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Accompagnant le document

**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil
concernant certaines mesures relatives aux pays ne coopérant pas aux fins de la
conservation des stocks halieutiques.**

{COM(2011) 888 final}
{SEC(2011) 1576 final}



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le XXX
[...] (2011) XXX projet

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Accompagnant le document

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil

concernant certaines mesures relatives aux pays ne coopérant pas aux fins de la conservation des stocks halieutiques.

{COM(2011)XXX}
{SEC(2011)XXX}

1. DEFINITION DU PROBLEME: QUEL EST PRECISEMENT LE PROBLEME, QUELS SONT LES ACTEURS LES PLUS TOUCHES ET POURQUOI L'INTERVENTION PUBLIQUE EST-ELLE NECESSAIRE?

La convention des Nations Unies sur le droit de la mer¹ et l'accord des Nations unies sur les stocks de poissons² font obligation aux États côtiers et aux États pêchant dans ces stocks dans les zones de haute mer adjacentes de coopérer pour gérer de manière responsable les stocks chevauchants et les stocks de poissons grands migrants afin de garantir leur durabilité à long terme, soit au moyen d'une consultation directe entre eux soit par l'intermédiaire des organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) appropriées.

Il peut arriver qu'un pays tiers ne coopère pas en matière de gestion d'un stock chevauchant ou d'un stock de poissons grands migrants représentant un intérêt pour

¹ [Convention des Nations unies sur le droit de la mer](#) du 10 décembre 1982.

² [Accord des Nations unies aux fins de l'application des dispositions de la convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives \(stocks chevauchants\) et des stocks de poissons grands migrants](#) (en vigueur depuis le 11 décembre 2001).

L'UE et, plus important encore, que l'attitude de ce pays, par un acte positif ou une abstention, présente un risque de surpêche. Il devient alors impératif d'utiliser tous les moyens possibles pour convaincre le pays en question d'abandonner cette attitude risquée. Si les consultations et les échanges techniques habituels ne sont pas fructueux, une option évidente consisterait à appliquer des restrictions commerciales, mais l'UE ne dispose d'aucun mécanisme rapide permettant d'adopter de telles restrictions dans des délais utiles.

L'UE doit actuellement faire face à la menace immédiate de la surexploitation du stock de maquereau en raison des mesures de gestion adoptées par l'Islande et les Îles Féroé, sans respecter les droits des autres États côtiers et des États membres de l'UE. Plus vite l'UE sera dotée des moyens nécessaires pour réagir de manière appropriée, plus ces problèmes et d'autres problèmes potentiels seront résolus efficacement.

Le problème de la surpêche due à l'absence de coopération de pays tiers touche presque tous les acteurs du domaine de la pêche:

L'industrie de la pêche, aussi bien à court qu'à long terme: la concurrence sur un marché limité et la diminution de la production due à l'épuisement des ressources pourraient engendrer d'importantes pertes sur le plan économique et en matière d'emplois.

L'industrie de transformation pourrait voir la disponibilité de matières premières à bas prix augmenter à court terme, mais souffrirait, à moyen et long termes, des conséquences de l'épuisement du stock.

Les consommateurs ne bénéficieraient probablement pas de l'augmentation de l'approvisionnement à court terme. La répercussion sur les prix sera probablement neutralisée par l'augmentation des revenus et des emplois dans les industries de transformation et de distribution. Les consommateurs ressentiront, à leur tour, les effets de la réduction de l'approvisionnement à long terme en devant payer des prix plus élevés.

L'UE et les administrations nationales seraient, à court comme à long terme, tout aussi incapables de gérer le problème. Le manque de confiance envers les institutions publiques se refléterait dans les sondages d'opinion, ce qui pourrait avoir d'importantes répercussions sur d'autres politiques.

Il appartient principalement aux autorités publiques d'agir afin de défendre les intérêts à long terme de ces acteurs.

2. Analyse de la subsidiarité: l'action de l'UE est-elle justifiée sur la base de la subsidiarité (nécessité et valeur ajoutée européenne)?

Le but ultime de l'instrument recherché est d'éviter la surexploitation de certains stocks chevauchants et stocks de poissons grands migrateurs dans le cadre de la politique commune de la pêche de l'UE. L'instrument recherché (restriction ou interdiction des importations) relève cependant de la compétence de la politique commerciale commune. Ces deux politiques sont du ressort exclusif de l'UE et par conséquent, le principe de subsidiarité ne s'applique pas dans ce cas.

3. Objectifs de l'initiative de l'UE: quels sont les principaux objectifs de cette politique?

L'objectif général sous-jacent de cette initiative est de contribuer à la conservation des ressources halieutiques, le principal objectif de la politique commune de la pêche. L'objectif opérationnel consiste à doter l'UE d'un instrument commercial afin de contribuer à cet objectif général.

4. Options politiques: quelles options ont-été envisagées et évaluées?

Les cinq options analysées sont les suivantes:

- (1) ne pas agir;
- (2) prendre des mesures sous la forme d'instruments non législatifs, tels que des mécanismes visant à chercher la faute et désigner les coupables, des labels de durabilité ou des démarches diplomatiques de différentes formes;
- (3) doter la politique commune de la pêche d'un instrument réglementaire permettant de résoudre rapidement le problème en imposant une interdiction sur le commerce des produits de la pêche provenant du stock halieutique et du pays concernés;
- (4) imposer des restrictions commerciales limitées couvrant uniquement les produits de la pêche facilement identifiables;
- (5) élaborer un instrument réglementaire établissant des «contre-mesures» en réponse à un «acte répréhensible» commis par un autre État au niveau international.

5. Analyse des impacts: quels sont les principaux effets économiques, environnementaux et sociaux de chaque option, en particulier en ce qui concerne les avantages et coûts (quantifiés/monétisés) (y compris des estimations de la charge administrative) et d'autres coûts liés à la mise en conformité et la mise en œuvre pour les administrations publiques?

Afin de mieux analyser les effets environnementaux, économiques et sociaux de ces options, ces dernières ont été examinées dans le cadre d'une étude de cas centrée sur la situation du maquereau. Cette étude traite du différend en cours sur la gestion du stock de maquereau de l'Atlantique du Nord-est: l'Islande et les Îles Féroé ont adopté des mesures sans respecter les droits des autres États côtiers, ce qui menace la durabilité de cette pêcherie. Les données et les informations disponibles sur ce stock permettent de mener une analyse comparative des options susmentionnées.

Dans la mesure du possible, l'analyse a inclus une simulation de l'évolution de cette pêcherie au cours des 12 prochaines années, sur la base des résultats de l'évaluation scientifique la plus récente du stock. Cette analyse a également tenu compte d'estimations ad-hoc de la charge administrative et d'autres éléments concernant les éventuels avantages et inconvénients.

Selon les résultats de l'analyse:

- l'option 1 (absence d'action) n'est pas acceptable. L'UE devrait agir;
- si des actions non législatives (option 2) peuvent s'avérer utiles dans certains cas, l'option de prendre des actions juridiques décisives est de loin préférable dans la plupart des cas. Même si cette option est préférable dans quelques cas, elle justifierait

l'adoption du mécanisme juridique nécessaire afin que l'action puisse réellement être mise en œuvre dans ces quelques cas;

– le tableau ci-dessous résume brièvement les incidences des options 3, 4 et 5:

	Option 3	Option 4	Option 5
Incidences environnementales, économiques et sociales	• Reconstitution très rapide jusqu'aux niveaux souhaités • Pas de risques d'épuisement (*) • Maintien de la certification MSC • Confiance renforcée à l'égard des gestionnaires • Revenus accrus après la reconstitution • Meilleurs prix pour les consommateurs •	• Mêmes résultats que l'option 3, mais avec une incidence éventuellement retardée	• Mêmes résultats que l'option 3, peut-être avec une efficacité accrue
	1	2	1
CLASSEMENT			
Charge administrative	Lourde: législation très détaillée (traçabilité), surveillance de nombreux produits	Légère: législation plus simple, moins de produits à surveiller	Plus lourde que pour l'option 1: arsenal de mesures plus détaillé; législation controversée, surveillance complexe
	2	1	3
CLASSEMENT			
Principaux inconvénients	• Difficultés pour déterminer quels produits contiennent l'espèce • Prouver le respect de la proportionnalité et l'équité des mesures	• Pas de difficultés majeures. Plus de facilités à prouver le respect de la proportionnalité et de l'équité	• Mêmes résultats que pour l'option 3, mais un ensemble plus complexe de mesures engendre des difficultés plus complexes en ce qui concerne la compatibilité avec la législation
	2	1	3
CLASSEMENT			

(*) Dans l'étude de cas portant sur le maquereau, de la BSR inférieure à la valeur limite de 1,7 million de tonnes

6. Comparaison des options: quelle est l'option privilégiée? Sur la base de quels critères, de quelles justifications?

Les incidences environnementales, économiques et sociales sont très étroitement liées et très similaires dans les trois options. La seule différence réside dans le fait que l'option 4 est susceptible de produire des effets ultérieurement étant donné que les mesures adoptées ne sont pas aussi strictes que celles des options 3 et 5. L'efficacité moindre de l'option 4 est cependant compensée par une application bien plus facile en ce qui concerne tant la rédaction de la législation que son application concrète. Les classements cumulés (5, 4, 7) ne donnent pas de résultats spectaculaires permettant de privilégier ou non une option par rapport aux autres.

Il est en outre difficile de généraliser l'analyse réalisée ci-dessus pour le maquereau à d'autres cas futurs. Il pourrait exister des situations dans lesquelles l'option 3 n'est pas applicable dans les cas où les produits importés élaborés à partir des espèces en question ont fait l'objet d'un traitement ou d'une transformation très importante. Dans d'autres cas, des mesures commerciales ne seraient pas applicables (par exemple, si les espèces en question ne sont pas commercialisées). Il est cependant possible d'adopter des contre-mesures, mais un mécanisme juridique de l'UE efficace pour ce faire fait défaut.

Sur la base de ces éléments, l'étude de cas a conclu que la meilleure option serait peut-être une option suffisamment flexible pour incorporer les principaux avantages des trois options susmentionnées et pourrait limiter au minimum leurs inconvénients et coûts administratifs. Cette option pourrait être un instrument juridique de l'UE ayant les caractéristiques suivantes:

- a) principalement basé sur l'article 207 du TFUE; d'autres bases sont également possibles si les mesures envisagées ne sont pas des mesures liées au commerce;
- b) décrivant son champ d'application pour cet exercice: cas d'absence de coopération dans le domaine de la gestion des zones de pêche et adoption de mesures allant à l'encontre des pratiques communes de partage au niveau international et menaçant la durabilité;
- c) établissant une liste de mesures éventuelles à appliquer, allant de restrictions commerciales à des contre-mesures de natures différentes;
- d) établissant les principes et critères principaux sur la base desquels ces mesures devraient s'appliquer: efficacité, proportionnalité, équité, compatibilité avec le droit, etc.;
- e) donnant à la Commission des compétences d'exécution pour appliquer les mesures adéquates à la solution appropriée, conformément aux critères susmentionnés;
- f) établissant des mécanismes spécifiques de contrôle par les États membres, conformément au nouveau règlement de comitologie;
- g) établissant des règles claires concernant la suspension automatique ou très rapide des mesures lorsque l'État qui ne coopère pas a adopté des mesures correctives appropriées;

- h) la Commission serait également autorisée à créer, le cas échéant, de nouveaux mécanismes de surveillance lorsque les mécanismes existants s'avèrent insuffisants.

Le champ d'application devrait clairement exclure les cas couverts par la législation relative à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et par d'autres instruments. La liste des mesures devrait être suffisamment longue pour ne pas exclure les mesures efficaces et non controversées nouvellement élaborées, le cas échéant. Les principes et critères du point d) devraient, en revanche, être très stricts afin que la marge de manœuvre de la Commission soit explicitement établie.

7. Surveillance et évaluation: quelles sont les modalités permettant d'établir les coûts et avantages réels et d'obtenir les effets souhaités?

L'objectif de cet exercice (voir point 3) est de contribuer à la conservation des ressources halieutiques et de les amener à des niveaux permettant d'obtenir le rendement maximal durable. Les indicateurs communément utilisés pour surveiller le statut des ressources halieutiques sont: la biomasse du stock reproducteur (BSR), c'est-à-dire la quantité de poissons prêts pour la reproduction lors du frai, et la mortalité par pêche, qui indique le taux auquel les poissons sont écartés du stock par les activités de pêche. D'autres indicateurs existent en complément des indicateurs susmentionnés; ils illustrent à quel point les activités de pêche n'ont pas seulement une incidence sur les stocks ciblés, mais aussi sur les autres poissons ou organismes marins qui sont capturés fortuitement ou abîmés.

Il existe actuellement un système très sophistiqué conçu pour assurer une surveillance régulière et basée sur des preuves scientifiques. Ce système comprend la collecte de données relatives aux activités de pêche, l'échantillonnage et la collecte de données biologiques, des études scientifiques en mer en utilisant des navires de recherche et un cadre de collaboration internationale entre experts scientifiques de la pêche permettant de collecter et d'échanger des données et des informations, d'évaluer des stocks halieutiques et de fournir des conseils scientifiques sur la gestion des pêcheries. En ce qui concerne l'Atlantique du Nord-est, la plupart de ces activités sont coordonnées par le Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM). Il existe des organismes similaires pour d'autres zones de pêche présentant un intérêt pour l'UE en matière de pêche.

Le cadre actuel pour la collecte de données à des fins d'analyses scientifiques³ et le mandat du comité scientifique et technique de la pêche fournissent aussi une base générale aux fins de la production de données économiques utiles pour surveiller l'efficacité de la mesure recherchée par des indicateurs comme les rendements économiques, le chiffre d'affaires des flottes de l'UE et leur dépendance vis-à-vis de l'un ou l'autre stock halieutique. Le suivi des importations fait également partie du travail courant. Il n'y a dès lors actuellement aucune raison de créer de nouveaux systèmes ou de renforcer les systèmes existants pour surveiller l'état des ressources halieutiques.

³ [Règlement du Conseil \(CE\) n° 199/2008](#) du 25 février 2008 concernant l'établissement d'un cadre communautaire pour la collecte, la gestion et l'utilisation de données dans le secteur de la pêche et le soutien aux avis scientifiques sur la politique commune de la pêche.