

Bruxelles, le 16.11.2012
SWD(2012) 370 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

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

**Plan d'action visant à réduire les captures accidentelles d'oiseaux marins par les engins
de pêche**

{COM(2012) 665 final}
{SWD(2012) 369 final}

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Plan d'action visant à réduire les captures accidentelles d'oiseaux marins par les engins de pêche

1. DÉFINITION DU PROBLÈME

Le CIEM estime au bas mot que la flotte de pêche de l'UE cause la mort d'environ 200 000 oiseaux marins par an dans les eaux de l'UE et hors UE¹, mais indique qu'on dispose de très peu de données fiables sur les niveaux de captures accidentelles. L'évaluation de l'impact de la pêche sur les oiseaux marins représente un véritable défi et reflète l'absence de suivi et de déclaration systématiques des captures accidentelles. Toutefois, les avis du CIEM et les résultats d'une étude menée par la MRAG² à l'appui de la présente analyse d'impact indiquent que la mortalité d'oiseaux marins du fait de prises accessoires est significative dans un certain nombre de pêcheries de l'UE et hors de l'UE et pour plusieurs espèces dont certaines sont menacées ou en danger. Plus précisément:

- il a été constaté qu'au moins 60 sur 346 espèces d'oiseaux marins sont capturées accidentellement dans des engins de pêche dans les eaux de l'UE et hors de l'UE; 49 d'entre elles (25 dans les eaux de l'UE et 24 en dehors) sont considérées dans un état de conservation préoccupant, soit au niveau mondial, soit au niveau de la population locale;
- six espèces capturées accidentellement dans les pêcheries des eaux de l'UE et 22 espèces dans les eaux hors UE sont dans un état de conservation très préoccupant et figurent sur la liste de l'UICN en tant qu'espèces vulnérables ou menacées.

Les problèmes et les facteurs sous-jacents entraînant les prises accessoires d'oiseaux marins sont les suivants:

- de fréquentes interactions entre les pêcheries et les oiseaux marins sont inévitables et donnent lieu à des prises accessoires car ces oiseaux sont de plus en plus tributaires des activités de pêche pour assurer leur survie et leur reproduction. En outre les palangres³ et

¹ Avis du CIEM, vol. 1 2008, 1.5.1.3 Interactions entre les pêcheries et les oiseaux marins dans les eaux de l'Union européenne

² MRAG. 2011. Contribution to the preparation of a Plan of Action for Seabirds http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/index_en.htm

³ On entend par palangres un certain nombre de lignes reliées, soit mouillées au fond, soit dérivantes, munies d'un grand nombre d'hameçons garnis d'appâts.

les filets fixes⁴, qui représentent une grande part des prises accessoires d'oiseaux marins, sont les méthodes les plus efficaces pour capturer certaines espèces de poissons à haute valeur marchande et sont donc largement utilisés;

- les mesures de gestion actuellement en place au titre du cadre de pêche de l'UE (PCP) et de la législation en matière d'environnement (directives «Oiseaux» et «Habitats» et la directive cadre «Stratégie pour le milieu marin») et intégrées dans des conventions et des accords internationaux se sont révélées largement inefficaces du fait de leur dispersion dans différents accords et réglementations et de leur manque de cohérence;
- le problème des prises accessoires d'oiseaux marins n'a pas fait l'objet de mesures d'urgence suffisantes, tant au niveau de l'UE qu'au niveau international et les pêcheurs n'ont pas été suffisamment incités à respecter les mesures en place ou à en adopter de leur propre initiative;
- l'ampleur des prises accessoires d'oiseaux marins et l'état des populations sont mal connus du fait du caractère sporadique du suivi et de l'absence d'obligation formelle de surveiller ces prises dans les eaux de l'UE. Dans les eaux situées hors de l'UE, le suivi n'est pas cohérent dans la plupart des pêcheries car il est effectué sur base volontaire et non obligatoire;
- des mesures d'atténuation ont été définies pour les pêcheries palangrières, mais en l'absence de réglementation, leur application est faible dans les eaux de l'UE et seulement sporadique dans les pêcheries situées hors de l'UE. Les prises accessoires d'oiseaux marins par d'autres engins de pêche (filets fixes principalement) n'ont pas reçu la même attention, de sorte qu'il existe peu de mesures d'atténuation satisfaisantes pour ces engins;
- les pêcheurs comprennent et acceptent mal que les prises accessoires d'oiseaux marins constituent un vrai problème et que l'adoption de mesures d'atténuation pour réduire ces prises est porteuse d'avantages. Au niveau d'un navire, les actions recommandées pour atténuer les prises accessoires sont considérées disproportionnées par rapport à l'incidence sur les populations d'oiseaux marins;
- la recherche a été axée sur les pêcheries palangrières car ces dernières ont été reconnues comme les principales responsables des prises accessoires. Peu de travaux ont été menés pour élaborer des mesures relatives à d'autres engins de pêche (par exemple filets fixes, chaluts et sennes coulissantes) et les solutions techniques semblent plus difficiles à trouver.

Sont tout particulièrement concernés le secteur de la capture, les industries connexes, les administrations nationales et UE, les ORGP (dans les eaux hors UE), le secteur de la recherche, les ONG et le grand public. L'ensemble des mesures mises en œuvre aura une incidence directe sur les quelque 54 000 navires utilisant des palangres et des filets fixes dans l'UE.

⁴ On entend par filets fixes des filets pour lesquels l'opération de capture ne nécessite pas une mise en mouvement. Ces filets consistent en un ou plusieurs filets distincts, équipés de ralingues supérieures, de bourrelets et de cordages d'assemblage, et peuvent être munis d'équipements d'ancrage, de flottaison et de balisage.

2. NÉCESSITÉ ET SUBSIDIARITÉ

La présente proposition concerne un domaine de compétence exclusive de l'Union et la subsidiarité ne s'applique donc pas. En vertu du traité, l'UE dispose d'une compétence exclusive en matière de gestion des activités de pêche à des fins de conservation, ce qui inclut la diminution des prises accessoires d'espèces biologiquement sensibles, telles que les oiseaux et les cétacés.

3. OBJECTIFS

La présente initiative a pour objet de *minimiser et, si possible, d'éliminer les captures accidentelles d'au moins 49 populations d'oiseaux marins menacées par des navires de l'UE opérant dans les eaux UE et non UE, et de réduire les prises accessoires pour d'autres espèces d'oiseaux marins dont les populations sont stables, mais pour lesquelles les prises accessoires atteignent des niveaux préoccupants.*

Les objectifs opérationnels spécifiques sous-tendant cet objectif général se présentent comme suit:

- 1) identifier et corriger les faiblesses et incohérences dans les mesures de gestion actuelles à la fois dans les eaux de l'UE et hors UE.
- 2) consolider et collecter des données fondamentales pour déterminer l'ampleur et le risque des prises accessoires d'oiseaux marins, en particulier pour les populations d'espèces dont l'état de conservation est jugé préoccupant;
- 3) ramener les prises accessoires d'espèces d'oiseaux marins à l'état de conservation préoccupant à des niveaux permettant d'éliminer la menace qui pèse sur les populations de ces espèces, par la mise en œuvre de mesures d'atténuation appropriées;

Deux objectifs supplémentaires, essentiels pour une meilleure compréhension du problème et la mise au point de solutions pratiques, viennent renforcer les objectifs susmentionnés:

- 4) faire mieux comprendre aux pêcheurs que les prises accessoires d'oiseaux marins sont un problème, et les inciter davantage à adopter des mesures d'atténuation des risques;
- 5) résoudre les difficultés qui perdurent dans les mesures d'atténuation en place dans les pêcheries palangrières et remédier à l'absence de mesures d'atténuation efficaces pour les autres engins de pêche, en particulier les pêcheries à filets fixes.

La réforme de la PCP, qui est actuellement en cours de négociation, est fondamentale pour atteindre les objectifs fixés par la présente initiative dans le cadre d'une approche écosystémique de la gestion des pêcheries. Indépendamment des actions menées, la réalisation de ces objectifs nécessitera une amélioration de la cohérence entre les instruments réglementaires ainsi qu'une approche plus globale de la gestion des pêcheries, tenant compte des spécificités régionales des pêcheries. Pour les prises accessoires d'oiseaux marins, plusieurs éléments importants seront nécessaires:

- une nouvelle approche régionalisée des mesures techniques pour permettre d'adapter les mesures d'atténuation à des activités de pêche spécifiques, qui sera mise en place d'ici à 2016;
- un nouveau programme pluriannuel de l'Union pour la collecte des données (PPCD), qui devrait être introduit en 2014, dans lequel le suivi des prises accessoires d'oiseaux marins pourrait être inclus;
- un soutien financier à de nouvelles mesures dans le cadre de l'actuel Fonds européen pour la pêche (FEP) et le nouveau Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), dont l'introduction est prévue pour 2014;
- un rôle plus proactif de la Commission dans les ORGP pour assurer un meilleur respect des mesures de conservation et de gestion de ces organisations

4. OPTIONS STRATÉGIQUES

Trois options principales pour atteindre ces objectifs sont envisagées:

Option 1 Statu quo: Maintien de l'actuel statu quo, excluant l'adoption de nouvelles actions allant au-delà de ce qui existe déjà dans les politiques actuellement mises en œuvre par l'UE en matière de pêche et d'environnement.

Option 2: Élaboration d'un plan d'action de l'UE: Mesures volontaires soutenues par des instruments réglementaires au sein de la PCP réformée, de la législation environnementale (directives «Oiseaux» et «Habitats»), de la législation internationale en matière de pêche et des conventions et accords. Le plan d'action fournirait un cadre général comprenant des mesures de suivi et d'atténuation applicables dans différentes pêcheries, ainsi que des mesures d'accompagnement pour apporter un soutien financier (au titre du FEP et du FEAMP). À moyen terme, il serait prévu d'intégrer des mesures d'atténuation dans le nouveau cadre relatif aux mesures techniques, assorties de mesures spécifiques définies au niveau régional. Le suivi des prises accessoires serait intégré dans le nouveau cadre relatif à la collecte des données. Le plan d'action recommanderait également la mise en œuvre de programmes d'éducation et de formation pour sensibiliser les pêcheurs au problème existant et pour démontrer les avantages découlant des mesures d'atténuation. La recherche serait également encouragée pour élaborer et tester des mesures d'atténuation pratiques, en particulier pour les pêcheries à filets fixes.

Option 3: Règlement indépendant: Cette option suit une approche de précaution plus stricte que l'option 2. Elle vise l'adoption de mesures contraignantes dans le cadre de la procédure législative ordinaire. Cette option s'appliquerait principalement aux eaux de l'UE, les dispositions applicables aux navires de l'UE opérant dans les eaux hors UE restant couvertes par les cadres législatifs déjà adoptés par les ORGP. Ce scénario suppose que la régionalisation des mesures techniques ne sera pas effective avant 2016 et que le cadre de collecte des données ne sera pas en place avant 2014 au plus tôt; il s'agit donc, sur la base de l'état de conservation actuel d'au moins 25 espèces d'oiseaux marins dans les eaux de l'UE, de mettre en place plus rapidement des dispositions réglementaires pour protéger ces espèces.

Deux sous-options sont prévues pour cette option:

- Sous-option 3a: comprenant à la fois des mesures de suivi et d'atténuation;

- Sous-option 3b: comprenant uniquement des mesures d'atténuation avec un suivi comme dans l'option 2.

Aucune action supplémentaire de recherche, de formation ou de sensibilisation ne serait nécessaire. Un soutien financier à ces mesures resterait disponible au titre du FEP/FEAMP.

5. SYNTHÈSE DES EFFETS ESCOMPTÉS

Les incidences de chaque option politique ont été évaluées dans toute la mesure du possible. Toutefois, compte tenu de l'absence de données pertinentes, économiques en particulier, il n'a pas été possible d'apprécier avec précision certaines de ces incidences.

Sur le plan économique:

Dans l'option 1, les pêcheries palangrières continueraient de subir des effets négatifs sous la forme de coûts directs liés à la perte d'appâts et aux dommages occasionnés aux captures de poissons et aux engins par les oiseaux de mer. En outre, des coûts indirects découleraient également des captures manquées du fait des prises d'oiseaux marins sur les hameçons appâtés, qui auraient normalement dû permettre la capture de poissons. L'expérience acquise indique que ces coûts peuvent être globalement importants. Les incidences seraient bien moindres pour les pêcheries à filets fixes et les autres pêcheries (chalut et senne coulissante) car ces coûts directs et indirects seraient plus bas.

Dans l'option 2 et les sous-options 3a et 3b, des coûts directs à court terme découleraient de l'adoption de mesures d'atténuation, mais ils pourraient être compensés dans les pêcheries palangrières par des réductions probables des pertes d'appâts, des dommages occasionnés aux engins et aux captures et des captures manquées, réductions liées à l'utilisation de mesures d'atténuation. Les incidences sur les pêcheries à filets fixes dans les deux options sont plus difficiles à prévoir car les mesures d'atténuation disponibles sont limitées aux zones fermées ou d'accès restreint. Ces fermetures pourraient entraîner une perte de revenus en fonction de leur localisation, de leur ampleur et des possibilités de pêche alternatives. Cet aspect est plus visible dans les sous-options 3a et 3b où les mesures seraient obligatoires.

Dans les eaux situées hors de l'UE, seules des incidences limitées sont prévues dans l'option 2, étant donné que l'accent serait mis sur le renforcement et la meilleure mise en œuvre des mesures existantes plutôt que sur l'introduction de nouvelles mesures. Aucune incidence supplémentaire ne serait prévue dans les eaux situées hors de l'UE pour les sous-options 3a et 3b car ces pêcheries resteraient couvertes par les cadres législatifs déjà adoptés par les ORGP et non par un nouveau cadre réglementaire. Les options 2 et 3 pourraient contribuer à aider les pêcheurs à remplir les conditions préalables de conservation dans le cadre de systèmes de certification. D'autres effets positifs potentiels pourraient être escomptés dans ces options pour les opérateurs d'écotourisme, sous la forme de nouvelles possibilités d'observation ornithologique résultant de plus grandes populations d'oiseaux marins.

Sur le plan environnemental:

Dans l'option 1, les prises accessoires d'oiseaux marins devraient se maintenir aux niveaux insoutenables actuels, susceptibles d'avoir des incidences sur l'état des populations d'au moins 49 espèces d'oiseaux marins.

Dans le cadre du plan d'action de l'UE, l'expérience acquise indique que des réductions progressives des prises accessoires de 20 à 30 % au total seraient réalisables à court terme dans les pêcheries palangrières. À plus long terme, l'élimination des prises accessoires serait possible. Les réductions des prises accessoires dans les pêcheries à filets fixes sont plus difficiles à prévoir car les mesures d'atténuation disponibles sont limitées aux zones fermées ou d'accès restreint. Dans certains cas, des fermetures saisonnières ont permis de réduire significativement les prises accessoires.

L'intégration des prises accessoires d'oiseaux marins dans le nouveau cadre de collecte de données permettra une couverture plus complète des pêcheries concernées et inclura également les pêcheries au chalut et à la senne coulissante dans lesquelles des prises accessoires ont probablement lieu.

Dans les eaux situées hors de l'UE, le plan d'action fournira un mécanisme pour améliorer le respect des mesures existantes. Les actions de sensibilisation, de formation et de recherche prévues dans cette option permettront au secteur de la capture de mieux comprendre le problème qui se pose ainsi que les solutions actuellement envisageables.

Les incidences pour les sous-options 3a et 3b sont semblables à celles décrites pour l'option 2; toutefois, eu égard au caractère obligatoire des mesures, la diminution des prises accessoires d'oiseaux marins pourrait bien être plus rapide dans les pêcheries où des mesures sont introduites. Le suivi prévu dans la sous-option 3a améliorera les connaissances sur les captures accidentelles d'oiseaux marins, mais uniquement dans les pêcheries nécessitant un suivi. Le suivi prévu dans la sous-option 3b sera identique à celui de l'option 2.

Aucune mesure spécifique n'étant prévue dans les eaux hors UE pour cette option, les incidences environnementales dans ces pêcheries devraient être identiques à celles de l'option 1.

Sur le plan social:

L'option 1 sera mal accueillie par les ONG et le grand public car elle sera perçue comme une incapacité de la Commission de respecter ses obligations dans le cadre d'accords et de conventions de niveau international. Les options 2 et 3, en revanche, devraient recevoir un accueil favorable de la part des ONG et du grand public. L'option 2 aura également la préférence du secteur de la capture et de l'administration nationale du fait de son approche ascendante et des mesures à vocation régionale. Les options 3a et 3b seront perçues négativement par le secteur de la capture et les administrations, qui les jugeront disproportionnées par rapport à l'ampleur du problème. Les fermetures de zones ou les accès restreints prévus dans ces sous-options pourraient avoir des répercussions sur l'emploi si ces mesures sont appliquées de manière trop restrictive.

Incidences sur les PME:

L'option 1 ne devrait pas avoir d'incidence sur les PME. Les options 2 et 3 auront des incidences, mais dans le cas de l'option 2, toute incidence éventuelle pourrait être minimisée étant donné que les mesures seront largement volontaires, adaptées aux différentes pêcheries et intégrées dans d'autres cadres réglementaires et produiront des avantages permettant de compenser les coûts connexes. Pour les sous-options 3a et 3b, les incidences seraient semblables à celles de l'option 2, à l'exception près que les mesures seront obligatoires, ce qui signifie moins de possibilités d'adapter les mesures aux spécificités des différentes pêcheries. Dans les options 2 et 3, si les micro PME sont exemptées d'appliquer les mesures prises, les

objectifs de conservation de la présente initiative s'en trouveront amoindris car cela reviendrait à exclure plus de 90 % des navires; pour des raisons de proportionnalité, une telle exemption n'est donc pas envisageable.

Simplification et charge administrative

Dans l'option 1, les coûts administratifs devraient être sans incidence. Dans l'option 2, les coûts d'administration et de suivi sont estimés à **5,2** millions EUR par an. Après 2014 et l'intégration du suivi des prises accessoires dans le cadre de collecte de données, ces coûts seraient réduits. Dans la sous-option 3a, les coûts administratifs ont été estimés à environ **14,4** millions EUR par an. L'augmentation des coûts découle des mesures de suivi et de contrôle supplémentaires. Dans la sous-option 3b, les coûts seraient semblables à ceux de l'option 2, c'est-à-dire autour de **5,2** millions EUR par an. Dans tous les cas, plus de 90 % des coûts supportés sont liés au suivi et aux inspections. Les administrations nationales sont les plus touchées.

6. COMPARAISON DES OPTIONS

Il ressort de l'analyse effectuée que l'option 2 (Plan d'action de l'UE) est la meilleure dans la mesure où elle devrait permettre de réduire les prises accessoires d'oiseaux marins dans plusieurs pêcheries, pour un coût moindre pour le secteur de la pêche et les administrations nationales que les autres options.

La deuxième meilleure option est la sous-option 3b (mesures d'atténuation obligatoires), qui présente l'avantage de traiter le problème des prises accessoires d'oiseaux marins d'espèces menacées plus rapidement que l'option 2, compte tenu du calendrier probable d'introduction du nouveau cadre relatif aux mesures techniques. Elle comporte toutefois un risque d'introduire des mesures d'atténuation inappropriées ou insuffisamment éprouvées et manque de flexibilité pour adapter ces mesures aux zones ou aux pêcheries au fil du temps, au fur et à mesure de la disponibilité de nouvelles informations.

Le troisième meilleur choix est la sous-option 3a (mesures de suivi et d'atténuation obligatoires), qui comporte également le même risque de lacunes en ce qui concerne l'utilisation de mesures d'atténuation dans des pêcheries spécifiques. L'introduction d'exigences de suivi spécifiques aggrave ces problèmes et il existe un risque que le suivi cible les mauvais secteurs géographiques ou types d'engins.

Les sous-options 3a et 3b ne prévoient ni l'une ni l'autre des dispositions en matière de sensibilisation ou de recherche.

L'option 1 (statu quo) est la moins bonne. Elle est porteuse d'avantages économiques à court terme, mais elle ne permettra pas d'atteindre les objectifs spécifiques fixés. Les prises accessoires se maintiendraient à des niveaux élevés inacceptables et l'ampleur des prises accessoires par rapport aux populations ainsi que la menace que représentent les activités de pêche pour la conservation des oiseaux marins resteraient mal connues.

7. SUIVI ET ÉVALUATION

Dans l'option favorite, c'est-à-dire l'adoption d'un plan d'action, il est prévu que les États membres fassent rapport tous les deux ans à la Commission sur le niveau des prises

accessoires d'oiseaux marins observé par pêcheur et par type d'engin, la mise en œuvre des mesures d'atténuation et l'efficacité de ces mesures. En collaboration avec le CIEM et le CSTEP, la Commission élaborera un format type de rapport, qui servira aux États membres pour communiquer des informations à la Commission et qui pourrait également servir à faciliter l'accès du grand public aux données.

À partir de ces rapports, la Commission procédera à une évaluation intermédiaire du plan d'action après le deuxième rapport et adressera ensuite une communication au Parlement et au Conseil sur la mise en œuvre du plan d'action sur la base de ces informations.

Le CIEM, le CSTEP et, le cas échéant, d'autres organismes spécialisés seront invités à contribuer à cette évaluation. Il sera notamment demandé au CIEM de fournir des estimations de la population et des prises accessoires pour les espèces dans un état préoccupant afin de déterminer l'ampleur du problème.

La Commission procédera à un réexamen complet et à une évaluation du plan d'action après le quatrième rapport (huit ans) de mise en œuvre et actualisera le plan en conséquence. Ce réexamen sera programmé de façon à coïncider avec l'obligation imposée par la directive cadre «Stratégie pour le milieu marin» de parvenir à un bon état écologique des écosystèmes marins d'ici à 2020.

Parallèlement, en vertu de l'article 12 de la directive «Oiseaux», les États membres sont tenus de faire rapport tous les trois ans sur l'application des dispositions nationales prises en vertu de la directive et susceptibles de fournir des informations supplémentaires.