



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 19.7.2012
SWD(2012) 203 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

Proposition de la Commission de RÈGLEMENT du Parlement européen et du Conseil établissant des conditions spécifiques d'accès aux pêcheries des stocks d'eau profonde dans l'Atlantique du Nord-Est et fixant les exigences y afférentes, et abrogeant le règlement (CE) n° 2347/2002 du Conseil du 16 décembre 2002

{COM(2012) 371 final}

{SWD(2012) 202 final}

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

Proposition de la Commission de RÈGLEMENT du Parlement européen et du Conseil établissant des conditions spécifiques d'accès aux pêcheries des stocks d'eau profonde dans l'Atlantique du Nord-Est et fixant les exigences y afférentes, et abrogeant le règlement (CE) n° 2347/2002 du Conseil du 16 décembre 2002

Introduction

Depuis 2002, l'Union a mis en place un régime spécifique d'accès [règlement (CE) n° 2347/2002] pour les navires de pêche engagés dans des activités de pêche en eau profonde, composé de quatre éléments: restriction de capacité, collecte des données, suivi de l'effort et contrôle. Le régime d'accès est soumis à un réexamen régulier. Le réexamen a commencé en 2007 par une communication de la Commission. La principale phase de consultation s'est tenue en 2009 et en 2010.

La révision du régime d'accès repose sur certaines hypothèses concernant le processus de réforme de la PCP. Une proposition législative révisant le régime d'accès est prévue pour le premier semestre 2011.

Problématique

La pêche en eau profonde dans l'Atlantique du Nord-Est est pratiquée principalement par des flottes côtières traditionnelles (Portugal, Espagne) et des grands chalutiers nomades (France, Espagne). Elle ne représente que 1 % des débarquements de l'Atlantique du Nord-Est.

La pêche profonde n'a été soumise qu'à partir de 2003 à une gestion détaillée sur la base des possibilités de pêche (totaux admissibles des captures, effort de pêche maximal). Avant cette date, cette pêche s'était largement développée en dehors de tout cadre réglementaire et manifestait certains symptômes caractéristiques du problème de la «course au poisson», à savoir l'épuisement des stocks. Les stocks d'eau profonde, qui sont particulièrement sensibles à la pêche, peuvent se retrouver épuisés en très peu de temps et leur reconstitution peut se révéler très longue, voire impossible.. L'état biologique des stocks est, dans une large mesure, inconnu. Certains sont considérés comme épuisés; les pêcheries ne sont en général pas durables. Les possibilités de pêche diminuent.

En résumé, les difficultés peuvent être classées de la manière suivante:

Principaux problèmes:

- la grande vulnérabilité de ces stocks par rapport à la pêche; nombre d'entre eux ne supporteront qu'une faible pression de pêche sur une période plus longue qui n'est pas viable économiquement;
- la pêche au chalut de fond détruit ou risque de détruire des habitats benthiques irremplaçables (écosystèmes marins vulnérables) qui constituent les principales

sources de biodiversité en eau profonde. L'ampleur des dégâts déjà occasionnés n'est pas connue;

- la pêche au chalut de certaines espèces d'eau profonde entraîne des captures indésirées d'autres espèces d'eau profonde à des niveaux allant de moyen à élevé;
- la détermination du niveau durable de la pression de pêche au moyen des avis scientifiques est particulièrement difficile.

Insuffisances du régime actuel

- Du point de vue des flottes concernées, le champ d'application est trop large et trop rigide (manque d'efficacité car le régime n'est pas suffisamment ciblé).
- Après l'adoption du nouveau règlement sur le contrôle¹, le régime est en partie redondant et le lien avec les normes de contrôle n'est pas clair (manque de cohérence).
- La collecte de données séparée se révèle fort peu utile pour les organismes consultatifs scientifiques, alors qu'elle constitue une charge administrative (manque d'efficacité et manque de cohérence avec le cadre pour la collecte des données).

Objectifs

Objectif général

L'objectif général de la proposition est de garantir l'exploitation durable des stocks d'eau profonde conformément au concept de rendement maximal durable, permettant de limiter autant que possible les répercussions sur l'environnement. Tant que les données disponibles et la méthode utilisée n'ont pas atteint le niveau de qualité requis permettant une gestion de la pêche orientée vers le RMD, les pêcheries doivent être gérées selon l'approche de précaution.

Objectifs spécifiques

- Respecter les avis scientifiques sur les niveaux de capture de précaution; faciliter le développement futur de la gestion fondée sur le RMD des stocks pour lesquels les données disponibles sont insuffisantes;
- Réduire l'incidence des engins de fond sur le fond marin afin de réduire les risques de dommages pour les écosystèmes marins vulnérables;
- Réduire le niveau des captures indésirées;
- Garantir la collecte de toutes les données nécessaires à l'amélioration des avis scientifiques;
- Recentrer les règles sur les métiers qui ciblent les espèces d'eau profonde et veiller à ce que la définition du métier puisse s'adapter à l'évolution des avis scientifiques et du comportement de la flotte;
- Rendre le régime d'accès cohérent avec le règlement sur le contrôle;
- Harmoniser la collecte des données spécifiques avec les normes générales et en assurer le suivi.

Options

Cinq options ont été envisagées aux fins de l'élaboration de l'initiative. Les options préconisant le statu quo, l'interdiction de la pêche de toutes les pêcheries d'eau profonde et la réglementation

¹ Règlement (CE) n° 1224/2009.

de la pêche uniquement par des mesures techniques ont été écartées en raison de leurs inconvénients majeurs. Les deux options retenues étaient les suivantes:

Option 3 – interdiction des engins qui sont les plus nocifs pour l'écosystème en eau profonde

Les engins de pêche qui créent les plus gros problèmes du point de vue écologique, à savoir les chaluts de fond et les filets maillants de fond², sont interdits dans les pêcheries d'eau profonde. La solution technique consisterait à interdire que ces engins soient utilisés par les flottes autorisées à cibler les espèces d'eau profonde ou qu'ils soient déployés en dessous d'une certaine profondeur. Les autres problèmes des pêcheries d'eau profonde et le régime d'accès seraient traités en adaptant les règles existantes: ne pas permettre de fixer les possibilités de pêche à des niveaux plus élevés que les avis de précaution; autoriser l'expérimentation des règles du RMD; préciser les normes de collecte des données pour les pêcheries d'eau profonde intégrées au cadre pour la collecte des données existant et permettre à la Commission de fermer la pêcherie si les données ne sont pas collectées; supprimer la notification distincte des données relatives à l'effort; distinguer les prises accessoires de la pêche ciblée aux fins de la gestion et permettre à la Commission d'affiner la liste des espèces concernées et les seuils de capture; supprimer les dispositions de contrôle redondantes et préciser les normes de contrôle renforcées qui s'appliquent conformément au règlement sur le contrôle (équivalent au contrôle des plans pluriannuels).

Option 4 – accès subordonné au respect des normes internationales de gestion pour la haute mer

Une quatrième option consisterait à intégrer des normes de gestion élaborées par l'ONU/la FAO pour la pêche profonde en haute mer. Les nouveaux éléments seraient principalement les suivants: mener des analyses d'impact avant d'autoriser la pêche profonde; déterminer quels sont les écosystèmes marins vulnérables ou risquant de le devenir; établir des protocoles en cas de rencontre avec des écosystèmes marins vulnérables. Pour ce qui est de la réduction des rejets, laquelle n'est pas couverte par ces normes, il est envisagé dans le cadre de l'option 4 d'obliger les navires soit à réduire drastiquement les rejets, soit à passer à un régime obligatoire de gestion de l'effort au niveau régional prévoyant que toutes les captures devraient être conservées à bord. Les autres problèmes seraient traités de la façon décrite pour l'option 3.

Analyse d'impact des options retenues

Les deux options retenues ont été comparées en fonction de leurs résultats par rapport à la réalisation des objectifs stratégiques, à l'efficacité et à la cohérence:

Résultats

Pour les objectifs spécifiques a), d), e), g) et h), les options proposent la même solution et sont donc considérées comme équivalentes:

a) (- Respecter les avis scientifiques sur les niveaux de capture de précaution; faciliter le développement futur de la gestion fondée sur le RMD des stocks pour lesquels les données disponibles sont insuffisantes -): En adoptant dans le cadre de la codécision une réglementation

² Compte tenu du niveau élevé de captures indésirées qu'ils entraînent et du fait que les engins perdus continuent à capturer des poissons en eau profonde, les filets maillants ont déjà été soumis à des mesures techniques transitoires, qui ont eu pour résultat, dans la pratique, que ces engins ne ciblent pas actuellement les espèces d'eau profonde.

imposant que les décisions récurrentes relatives à l'attribution des possibilités de pêche ne puissent pas aller au-delà des niveaux de précaution préconisés par les scientifiques pour les captures ou pour l'effort de pêche, il pourra être garanti que les avis scientifiques concernant la gestion de précaution seront respectés. Cette règle s'appliquant uniquement au cadre de précaution, il est possible d'élaborer à l'avenir des règles d'exploitation scientifiquement fondées sur le RMD et de respecter ces règles d'exploitation dans les décisions récurrentes relatives à l'attribution des possibilités de pêche.

d) + h) (- Garantir la collecte de toutes les données nécessaires à l'amélioration des avis scientifiques; harmoniser la collecte des données spécifiques avec les normes générales et en assurer le suivi -): En élargissant les exigences de collecte des données générales par l'ajout de la profondeur de pêche, de la position VMS et des entrées trait par trait dans le journal de bord, les données complémentaires jugées nécessaires par les scientifiques seraient collectées dans le métier de pêche profonde. En établissant un lien entre cette collecte de données et les exercices récurrents de notification (position VMS, rapports du journal de bord électronique), la charge administrative pesant sur les entreprises de pêche peut être maintenue à un niveau minimum. En intégrant la collecte des données sur le métier de pêche profonde aux normes applicables à la collecte de données générales, il peut être garanti que les données collectées répondent aux exigences récurrentes en matière de validité statistique et peuvent être comparées entre les États membres. L'obligation de procéder à un échantillonnage des métiers de pêche profonde conformément à une définition spécifique du métier est nécessaire, faute de quoi les données biologiques de la pêche commerciale seraient parfois noyées dans des données de métiers plus larges et plus désagrégées. Cette obligation pourrait être reprise dans une nouvelle version du règlement relatif à la collecte de données (2012) au cas où il est décidé d'insérer des exigences spécifiques au métier.

e) (- recentrer les règles sur les métiers qui ciblent les espèces d'eau profonde et veiller à ce que la définition de métier puisse s'adapter à l'évolution des avis scientifiques et du comportement de la flotte -): Grâce à la définition du métier de pêche profonde (10 % de captures d'espèces d'eau profonde par jour de pêche), les autorisations de pêche spéciales peuvent être divisées en deux catégories: une autorisation pour les navires ciblant les espèces d'eau profonde et une autorisation pour les navires limités à la capture de prises accessoires. Tous les navires devraient respecter les limites de capacité du navire dans la pêcherie et de débarquement dans des ports désignés, mais les autres obligations et règles du régime d'accès ne s'appliqueraient qu'aux navires ciblant les espèces d'eau profonde, remédiant ainsi à une des lacunes du régime actuel. La Commission se verrait conférer les pouvoirs de modifier ou de préciser la liste des espèces d'eau profonde et la définition du métier conformément aux avis scientifiques et à la structure régionale de la pêche, permettant ainsi de faire évoluer le régime en fonction de la réalité des pêcheries et de l'amélioration des connaissances scientifiques.

g) (- Rendre le régime d'accès cohérent avec le règlement sur le contrôle -): Le nouveau règlement sur le contrôle contient un certain nombre de dispositions similaires à celles du régime d'accès actuel. L'harmonisation peut être réalisée par la suppression de ces dispositions. En outre, le régime d'accès pourrait renforcer l'instrument du règlement sur le contrôle permettant de fermer des pêcheries lorsque les dispositions essentielles de la mesure de conservation ne sont pas respectées, en précisant que les obligations de collecte des données doivent être également considérées comme des mesures de conservation essentielles dans le cas particulier des espèces d'eau profonde.

En matière de protection des écosystèmes marins vulnérables (objectif b), l'interdiction des chaluts de fond (option 3) pour la pêche ciblée est jugée plus efficace que la mise en œuvre des normes pour la pêche en haute mer visant à protéger ces écosystèmes (analyse d'impact préalable, protocoles en cas de rencontre avec des écosystèmes marins vulnérables, recherche des écosystèmes marins vulnérables). Les chaluts de fond ne pourraient plus être utilisés dans les eaux profondes, quels que soient les résultats de l'évaluation des risques. L'évaluation des risques conformément aux normes internationales est menée selon la notion d'«intensité de la présence antérieure», et cela donnerait lieu à des problèmes de qualification³.

Concernant la réduction des captures indésirées (objectif c), l'option 3 est également considérée plus efficace, car elle prévoit l'interdiction directe des engins nocifs dans les pêcheries, tandis que l'option 4 définit des conditions toujours plus nombreuses d'utilisation des engins de fond. Ainsi, l'option 4 rend très difficile l'utilisation d'engins de fond, ce qui, du point de vue économique, la rend moins attrayante, tandis que l'option 3 oblige les opérateurs à utiliser des engins de pêche moins nocifs. Un inconvénient supplémentaire relatif de l'option 4 est qu'elle repose sur la mise en œuvre et le contrôle de plusieurs mesures supplémentaires en parallèle, alors que les administrations en charge de la pêche sont confrontées à des programmes de réduction des coûts imposés par la rigueur budgétaire et doivent par conséquent concentrer leurs efforts en matière de contrôle sur les pêcheries importantes du point de vue économique. L'option 3 est également jugée plus efficace car elle envisage des actions très restrictives à cet égard dans les pêcheries lorsque les espèces capturées sont particulièrement sensibles à la pêche. L'approche écosystémique de la gestion de la pêche, un concept déjà validé dans le cadre de la PCP actuelle, est mise en pratique pour les pêcheries qui opèrent dans les écosystèmes les plus fragiles. À la lumière des avis scientifiques positifs sur l'utilité de la gestion de l'effort dans les pêcheries d'eau profonde, l'option 4 privilégie la fixation de niveaux d'effort au niveau régional plutôt que la fixation d'objectifs de réduction des rejets, .

Dans le cadre de l'option plus efficace, la sous-option qui introduit l'interdiction au moyen d'autorisations de pêche limitées est jugée plus efficace que la sous-option qui envisage d'interdire les engins à partir d'une certaine profondeur. Plusieurs raisons à cela: tout d'abord, une approche spatiale nécessiterait le contrôle des niveaux de profondeur auxquels les engins sont déployés et les navires ne sont actuellement pas équipés d'un tel instrument de contrôle. Ensuite, les limites de profondeur devraient être établies conformément à un avis scientifique sur la présence locale d'espèces d'eau profonde, car ces espèces résident à des profondeurs variables. Enfin, la zone de répartition des espèces d'eau profonde chevauche la zone de répartition d'autres espèces dans la partie inférieure du plateau continental; l'établissement d'un critère relatif à la profondeur serait donc également contraignant pour des pêcheries qui ne sont pas concernées par cette mesure. En revanche, la sous-option «autorisation de pêche» se réfère à la composition des captures au cours de la sortie de pêche; or, les informations sur la composition des captures vont devenir plus fiables à l'avenir grâce à l'obligation de transmettre les données du livre de bord électronique.

³ Voir la communication COM(2010) 651, p. 6.

Efficacité

En ce qui concerne l'efficacité, l'option 3 obtient une notation plus élevée que l'option 4. La raison en est que l'option 3 prévoit l'interdiction directe des engins nocifs dans les pêcheries, tandis que l'option 4 définit des conditions toujours plus nombreuses d'utilisation des engins de fond. Ainsi, l'option 4 rend très difficile l'utilisation d'engins de fond, ce qui, du point de vue économique, la rend moins attrayante, alors que l'option 3 oblige les opérateurs à utiliser des engins de pêche moins destructeurs. Un inconvénient supplémentaire relatif de l'option 4 est qu'elle repose sur la mise en œuvre et le contrôle de plusieurs mesures supplémentaires en parallèle, alors que les administrations en charge de la pêche sont confrontées à des programmes de réduction des coûts imposés par la rigueur budgétaire et doivent par conséquent concentrer leurs efforts en matière de contrôle sur les pêcheries importantes du point de vue économique.

Dans l'option 3, la sous-option relative à la limitation spatiale est considérée moins efficace parce qu'elle nécessite un effort de contrôle supplémentaire concernant la profondeur de pêche, alors que les administrations nationales sont en train de mettre en œuvre le nouveau règlement sur le contrôle qui fait déjà peser en soi de lourdes contraintes sur ces dernières.

Cohérence

En ce qui concerne la cohérence, l'option 3 est plus appréciée que l'option 4. D'une part, l'interdiction des engins nocifs est une politique déjà en place. L'interdiction des rejets qui sera appliquée dans le cadre de la réforme de la PCP a été anticipée par la suppression progressive des engins qui sont responsables d'un nombre très élevé de rejets parmi les espèces qui sont les plus vulnérables par rapport à la pêche. L'approche écosystémique de la gestion de la pêche, un concept déjà validé dans le cadre de la PCP actuelle, est mise en pratique pour les pêcheries qui opèrent dans les écosystèmes les plus fragiles. Le fait que la réglementation n'est volontairement pas trop détaillée est conforme à l'approche de simplification de la réforme. Le passage de la PCP réformée à une gestion régionale pourrait se traduire par la possibilité de passer volontairement à une gestion de l'effort au niveau régional pour les engins que l'on peut continuer à utiliser dans la pêche.

D'autre part, l'option prévoyant la mise en place de normes relatives à la pêche en haute mer est cohérente avec une politique déjà existante protégeant le même type d'espèces, mais dans un autre contexte économique et avec une autre flotte⁴. L'appréciation négative est motivée par deux éléments: 1) Dans les eaux de l'UE, les écosystèmes marins vulnérables bénéficient également d'une protection grâce au développement des sites NATURA 2000 au titre de la directive «Habitats». La réforme de la PCP permettra d'introduire une procédure pour la mise en pratique de la partie relative à pêche de ces mesures de conservation. Cette approche est fondée sur l'idée de créer une liste positive de communautés uniques de la biodiversité qui seront directement protégées, alors qu'au niveau international prédomine l'idée de mettre en place des stratégies d'atténuation des risques et de prévention. Les deux notions ne sont pas incompatibles, mais pourraient conduire à des doublons. 2) L'ajout de nouvelles exigences administratives pour la pêche, sans garantie de résultats, n'est pas cohérent avec l'approche visant la simplification prévue par la réforme de la PCP.

⁴ Seuls les grands navires à haute intensité de capital sont en mesure d'entreprendre des voyages de longue durée en haute mer, tandis que, dans les eaux profondes des zones côtières (par exemple au Portugal), un grand nombre de navires artisanaux se livrent à la pêche.

Suivi et évaluation

Afin de suivre les progrès réalisés, des indicateurs pour les domaines stratégiques ci-après ont été proposés:

Domaine stratégique:	Indicateur de progrès possible	Collecte des données/modalités d'évaluation
Établissement durable des possibilités de pêche	Nombre de stocks qui sont gérés conformément aux avis de précaution du CIEM/CSTEP; Nombre des stocks pour lesquels sont expérimentées des règles exploratoires fondées sur le RMD	Service de la Commission
Réduction des rejets	Évolution des rejets des métiers de pêche profonde	Rapports techniques du CSTEP reposant sur les données collectées au titre du régime d'accès et du cadre pour la collecte des données.
Protection des écosystèmes marins vulnérables	Disparition des chaluts de fond dans les pêcheries d'eau profonde à la fin de la période de transition par élimination progressive. La zone d'activité des chalutiers de fond concernés se déplace vers des eaux moins profondes	Suivi des autorisations de pêche des États membres, évaluation par les États membres des protocoles concernant la composition des captures et les tracés VMS des navires concernés
La collecte et la transmission des données sont adaptées aux besoins scientifiques et conformes à la politique de collecte des données générales.	Réduction des stocks halieutiques pour lesquels le groupe de travail du CIEM sur les espèces d'eau profonde indique que les données sur les pêcheries commerciales ne sont pas disponibles	Avis du CIEM