



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 13.7.2011
COM(2011) 418 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL,
AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES
RÉGIONS**

**concernant les rapports à présenter en vertu du règlement (CE) n° 2371/2002 du Conseil
du 20 décembre 2002 relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources
halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche**

1. INTRODUCTION

Le règlement (CE) n° 2371/2002 du Conseil relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche (PCP) impose à la Commission de faire rapport au Parlement européen et au Conseil sur le fonctionnement de la PCP en ce qui concerne le chapitre II (*Conservation et durabilité*) et le chapitre III (*Adaptation de la capacité de pêche*) dudit règlement avant la fin de 2012¹. La Commission est également tenue, en vertu du même règlement, de présenter d'ici le 31 décembre 2011 un rapport sur les arrangements prévus à l'article 17, paragraphe 2, relatifs aux restrictions de pêche applicables dans les eaux situées à moins de 12 milles marins des lignes de base². Ce rapport complète les informations communiquées dans le cadre du livre vert sur la réforme de la politique commune de la pêche³.

2. CHAPITRES II ET III

2.1. Chapitre II – Conservation et durabilité

Depuis 2002, la politique en matière de conservation repose sur des plans de reconstitution et de gestion pluriannuels comprenant des objectifs et des règles d'exploitation clairement définis, qui concilient les impératifs écologiques (état des stocks et taux d'exploitation) et les considérations économiques et sociales (stabilité des niveaux de captures). Lorsque c'était nécessaire, ces plans ont été assortis de dispositions spécifiques en matière de gestion de l'effort, d'inspection et de suivi. Des plans communautaires ont ainsi été adoptés pour 17 stocks dans les eaux de l'UE, auxquels s'ajoute un plan de reconstitution des stocks concernant l'anguille européenne. D'autres propositions sont en cours de négociation ou de préparation (voir annexe I). Fin 2010, environ 25 % des stocks et 80 % des captures concernés (en tonnes) pouvaient être considérés comme faisant l'objet de plans pluriannuels et de règles d'exploitation (au titre de règlements du Conseil, de déclarations de la Commission/du Conseil, de propositions de la Commission, ou encore de plans convenus avec des tierces parties, comme les organisations régionales de gestion des pêches et la Norvège).

Le Conseil a également adopté des règlements prévoyant des mesures de conservation en mer Méditerranée, des mesures techniques concernant la mer Baltique et des dispositions spécifiques ayant trait à l'effort de pêche dans les eaux occidentales. Depuis 2004, les possibilités de pêche dans les pêcheries d'eau profonde sont déterminées au moyen de mesures de gestion adoptées sur une base semestrielle. L'«écrémage» (maximisation de la valeur des captures ou «high-grading») a progressivement été interdit pour l'Atlantique, la mer du Nord et la mer Baltique en 2009/2010. Il n'a pas été possible de parvenir à un accord avec le Conseil en ce qui concerne une proposition de mesures techniques pour les zones de

¹ Article 35 du règlement (CE) n° 2371/2002 du Conseil du 20 décembre 2002 relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche.

² Article 17, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 2371/2002 du conseil du 20 décembre 2002.

³ Communication de la Commission sur la réforme de la politique commune de la pêche, COM(2009) 163 du 22 avril 2009.

l'Atlantique et de la mer du Nord qui aurait permis une simplification et une adaptation aux spécificités régionales.

La Commission a présenté des communications concernant l'amélioration des avis scientifiques et techniques, l'adoption d'une approche écosystémique en matière de gestion du milieu marin, la mise en œuvre du rendement maximal durable, ainsi que les rejets. Des progrès concrets ont été réalisés pour ce qui est de l'intégration des questions environnementales dans la politique de la pêche, avec notamment l'adoption de mesures législatives à cet égard. La communication relative à l'approche écosystémique de la gestion du milieu marin⁴ donne une vue d'ensemble de ces initiatives. Ainsi, il a été nécessaire de définir dans le cadre de la PCP les règles applicables aux activités de pêche dans de nombreux sites Natura 2000. Un nombre restreint de mesures ont été adoptées au titre des articles 7, 8 et 9 de ce chapitre.

Depuis 2006, la Commission présente la méthode de travail qu'elle emploie lors de l'élaboration des propositions de décisions sur les possibilités de pêche annuelles, ce qui garantit une plus grande transparence des modalités suivant lesquelles ces possibilités sont définies. Il ressort de la communication concernant l'année 2010 que la situation s'améliore par rapport à 2003: le nombre des stocks se situant en dehors des limites biologiques de sécurité a diminué, de même que le nombre des stocks pour lesquels a été formulé un avis recommandant l'interruption de la pêche. Toutefois, plus de 60 % des stocks pour lesquels on dispose de données fiables sont encore exploités au-delà du rendement maximal durable. Des progrès ont été enregistrés en ce qui concerne l'écart entre les niveaux des totaux admissibles des captures (TAC) adoptés par le Conseil et les niveaux de captures compatibles avec une pêche durable: en moyenne, le Conseil a dépassé les niveaux préconisés dans les avis de 45 %, les écarts maximaux entre les avis et les niveaux fixés ayant été enregistrés en 2005 (59 %) et en 2008 (51 %); cet écart s'est cependant réduit au cours des deux dernières années, retombant pour la décision concernant l'année 2011 à 23 %, ce qui représente une amélioration sans précédent. Par ailleurs, le nombre des stocks pour lesquels aucun avis scientifique n'est disponible a augmenté (voir également l'annexe II)⁵.

Cette vue d'ensemble permet de confirmer que:

- les plans pluriannuels sont plus efficaces que les décisions annuelles sur les TAC lorsqu'il s'agit de gérer les stocks dans une perspective à long terme, en particulier depuis que le Conseil commence à se conformer aux règles en matière de TAC prévues par les plans;
- le cadre mis en place à l'issue de la réforme de la PCP réalisée en 2002 n'a cependant pas permis de réduire suffisamment la surpêche, de sorte que le volume des captures réalisées dans les pêcheries de l'Union dans les eaux UE continue à baisser.

⁴ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Le rôle de la PCP dans la mise en œuvre d'une approche écosystémique de la gestion du milieu marin, COM(2008) 187 du 11 avril 2008.

⁵ Communication de la Commission — Consultation sur les possibilités de pêche pour 2011, COM(2010) 241 du 17 mai 2010, et chiffres internes de la Commission pour 2011.

- l'écart considérable entre les niveaux des TAC adoptés au sein du Conseil et les niveaux compatibles avec une pêche durable confirme que les préoccupations à court terme continuent à l'emporter sur la durabilité à long terme; les stocks demeurent ainsi exposés à des risques supplémentaires, bien que la réduction de l'écart enregistrée dernièrement représente un progrès significatif;
- la base de connaissances, qui revêt pourtant une importance décisive dans l'élaboration des politiques, est soumise à une pression constante, ce qui entrave les progrès en ce qui concerne le nombre de stocks pour lesquels des avis scientifiques sont fournis;
- enfin, il importe que la nouvelle PCP mette en place des instruments appropriés qui permettront d'intégrer pleinement l'approche écosystémique dans les stratégies de conservation et de durabilité.

2.2. Chapitre III – Adaptation de la capacité de pêche

Depuis 2002, c'est aux États membres qu'est confiée la responsabilité d'adapter la taille de leur flotte. Depuis cette date, il n'a plus été imposé de réductions obligatoires de la capacité de pêche. Celle-ci demeure cependant soumise à des limites globales fixées par État membre, limites qui ont été respectées. Il est néanmoins clair qu'il existe encore une surcapacité considérable, qui continue à poser de graves problèmes. La délégation de la gestion des flottes aux États membres n'a pas permis de réduire suffisamment la capacité réelle, même si la capacité nominale respecte les plafonds fixés pour les différents États membres. L'adaptation a été relativement lente – en dépit du mauvais état des stocks dans l'ensemble de l'UE. La diminution de la capacité des flottes est calculée sur une base nominale, et reste en deçà du rythme de développement technologique présumé des flottes. En l'absence de points de référence fiables, il n'a pas été possible de vérifier que des progrès ont réellement été accomplis. Bref, la politique en matière d'adaptation de la taille des flottes n'a pas donné les résultats escomptés.

Les mesures de gestion de la capacité des flottes se répartissent en deux piliers: d'une part, le régime d'entrée/sortie, en vertu duquel l'entrée de nouvelles capacités doit être compensée par le retrait de capacités équivalentes du point de vue du tonnage comme de la puissance et, d'autre part, l'interdiction du remplacement de la capacité dont le retrait a donné lieu à des aides publiques. Ces dispositions ont été élaborées sous forme de règles d'exécution combinant les deux piliers (le tonnage pouvant toutefois être augmenté pour des raisons de sécurité) sur la base desquelles sont calculés les plafonds de capacité de la flotte pour chacun des États membres. Des dispositions complémentaires assurent la transition entre l'ancien et le nouveau régime. Cette évolution est positive dans la mesure où elle empêche que le problème ne s'aggrave.

Tous les États membres se sont conformés aux restrictions légales frappant la capacité de pêche. Si certains d'entre eux ont éprouvé des difficultés au moment de l'adoption des nouvelles règles, ils disposent cependant désormais, dans leur grande majorité, de flottes dont la capacité se situe en deçà de leurs plafonds respectifs. La marge est en moyenne de 10 % pour le tonnage et 8 % pour la puissance, ce qui signifie qu'une partie des réductions de la taille de la flotte a pu être réalisée sans aides publiques.

Le règlement (CE) n° 639/2004⁶ du Conseil a introduit un traitement spécial pour les flottes enregistrées dans les régions ultrapériphériques de l'Union européenne. Les dispositions de ce règlement exemptent les flottes des régions concernées de l'application des règles générales en matière de gestion des flottes et imposent des limites de capacité par segment de flotte pour les Açores, Madère, les départements français d'outre-mer et les Îles Canaries. Le régime a fonctionné de manière satisfaisante, bien qu'il ait fallu revoir les plafonds de capacité à la hausse pour certains segments.

Étant donné que les États membres se sont conformés aux règles en matière de gestion de la capacité de pêche, l'article 16 relatif à la conditionnalité de l'aide financière de l'UE pour la flotte n'a jamais été appliqué.

Les niveaux de référence prévus à l'article 12 limitent eux aussi la capacité de pêche, du point de vue du tonnage comme de la puissance. Ils ne s'appliquent pas aux États membres qui ont rejoint l'UE après 2003 et ne représentent pas une contrainte supplémentaire venant s'ajouter aux plafonds de capacité découlant du régime d'entrée/sortie. Le fichier de la flotte de l'UE a permis de contrôler efficacement le respect des règles de gestion de la capacité de pêche.

Enfin, et c'est là un élément essentiel de la politique, les États membres sont tenus de soumettre des rapports concernant la capacité de la flotte. Les résultats évalués ne sont pas satisfaisants. Les États membres ont fait rapport chaque année à la Commission en lui fournissant les informations nécessaires pour son rapport annuel sur l'état de la flotte. Toutefois, alors que l'on s'attendait à ce que les rapports mettent en évidence l'existence d'une surcapacité de pêche, la surcapacité étant le principal problème, les données ne sont pas concluantes. L'outil de notification n'a pas permis d'évaluer précisément la surcapacité de pêche par segment de flotte ou par pêcherie.

Les considérations qui précèdent permettent de tirer certaines conclusions quant à l'efficacité des dispositions en matière de gestion de la capacité de pêche:

- bien que les règles en matière de gestion de la capacité de pêche définies au niveau de l'UE soient respectées, certains éléments, comme la mortalité par pêche excessive constatée pour certains stocks, le niveau de rentabilité peu élevé et la faible utilisation des capacités, indiquent clairement que la flotte de l'EU est en surcapacité;
- si le tonnage est un indicateur fiable de la capacité de pêche, la Commission a de sérieuses réserves quant à la puissance notifiée pour les navires de pêche. En effet, les données semblent indiquer que les chiffres communiqués sont en dessous de la réalité, de sorte qu'il est extrêmement difficile d'évaluer avec précision la capacité de la flotte;
- Cette politique est statique, dans la mesure où elle se borne à fixer un plafond, sans définir d'objectifs de réduction spécifiques. Le fait que les limites de capacité nominale prévues par ces plafonds soient respectées ne permet pas de conclure

⁶ Règlement (CE) n° 639/2004 du Conseil du 30 mars 2004 relatif à la gestion des flottes de pêche enregistrées dans les régions ultrapériphériques.

que le problème de surcapacité a été résolu. Le système ne permet pas de prendre en considération les progrès technologiques dans les mesures de gestion. Or, en raison du progrès technologique, un plafond de capacité statique entraîne une surcapacité.

- Du fait de la complexité inhérente au calcul de la surcapacité, il a été très difficile de fixer des objectifs clairs en ce qui concerne la taille de la flotte et de surveiller l'équilibre entre la capacité de pêche et les possibilités de pêche. Pour fixer la taille de la flotte à un niveau approprié compte tenu des possibilités de pêche octroyées, il faut tenir compte de facteurs autres que les facteurs biologiques et économiques.

3. ARTICLE 17, PARAGRAPHE 2 – RESTRICTIONS DES POSSIBILITES DE PECHE DANS LA ZONE DES 12 MILLES MARINS

L'autorisation d'imposer des restrictions de pêche spécifiques prévue à l'article 17, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 2371/2002 du Conseil expire le 31 décembre 2012, et la Commission est tenue de présenter au Parlement européen et au Conseil un rapport sur les arrangements prévus par le paragraphe en question.

L'introduction (avant l'entrée en vigueur de la PCP) d'arrangements spécifiques dans les eaux situées à moins de 12 milles marins des lignes de base, conformément à l'article 17, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 2371/2002 du Conseil, poursuivait les objectifs suivants:

- la conservation des ressources halieutiques, seules les flottes côtières artisanales étant autorisées à opérer dans cette zone. En effet, ces flottes exercent généralement une pression de pêche moindre dans ces zones qui peuvent inclure des eaux comptant parmi les plus vulnérables de l'UE, ainsi que des zones de frai; et
- la préservation des activités de pêche traditionnelles des flottes côtières, ce qui permet de maintenir l'infrastructure sociale et économique de ces zones.

Ces restrictions spécifiques ont été introduites dans la PCP en 1983 et ont été prolongées chaque fois que la politique a fait l'objet d'une réforme.

Depuis 2002, l'UE s'est élargie à deux reprises. Les actes d'adhésion de 2004 (10 États membres) et 2007 (deux États membres) ne mentionnent pas expressément le régime des 12 milles marins, et aucune modification de l'annexe I du règlement (CE) n° 2371/2002 du Conseil n'a été proposée ou adoptée.

Les services de la Commission ont réalisé une enquête auprès des États membres concernés et touchés par ce régime. En plus des arrangements énumérés à l'annexe I, huit États membres ont signalé l'existence de régimes mis en place au titre des relations de voisinage hors annexe I, qui sont pour la plupart fondés sur la réciprocité, bien que cela ne soit pas une condition juridiquement nécessaire. Aucune demande n'a été formulée en vue de l'inclusion des régimes précités ou d'autres régimes dans l'annexe I du règlement (CE) n° 2371/2002 du Conseil (le Danemark et l'Allemagne ont demandé un rectificatif en 2008). La plupart des nouveaux États

membres, de même que la Grèce, n'ont pas mis en place d'accord spécifique prévoyant un accès réciproque. Ces pays limitent la pêche dans les eaux situées à moins de 12 milles marins de leurs lignes de base à leurs flottes nationales et n'exercent aucune activité de pêche dans la zone correspondante des autres États membres. Un certain nombre d'États membres ont introduit, à des fins de conservation, des mesures (techniques) de conservation spécifiques applicables aux navires opérant dans ces zones, conformément au considérant 11 du règlement (CE) n° 2371/2002 du Conseil.

Depuis 2002, la Commission n'a été informée d'aucune restriction spécifique ayant donné lieu à de (réels) problèmes ou conflits, que ce soit au niveau de la fixation, de la gestion ou du fonctionnement. Les États membres ont été en mesure de résoudre les problèmes soulevés sans faire intervenir la Commission. Le régime en question est très stable, et les règles continuent à bien fonctionner. Tous les États membres, dans leurs réactions au livre vert sur la réforme de la PCP, ont souligné l'importance des restrictions spécifiques au regard de leurs objectifs initiaux. L'un d'entre eux a proposé d'étendre le régime des 6-12 milles à 10-20 milles afin de faciliter la réalisation des objectifs poursuivis.

Compte tenu de l'état de conservation actuel de nombreux stocks et de l'importance que revêt toujours la conservation des eaux côtières, ainsi que des difficultés rencontrées par les zones côtières fortement tributaires de la pêche et peu susceptibles de bénéficier d'un développement économique fondé sur d'autres bases, les objectifs du régime spécifique semblent être tout aussi valables aujourd'hui qu'ils ne l'étaient en 2002. Si les régimes en vigueur étaient modifiés, l'équilibre qui s'est établi depuis l'introduction du régime spécial risquerait d'être perturbé.

Annexe I – Plans de reconstitution et/ou de gestion adoptés par le Conseil depuis 2003

Règlement (CE) du Conseil n°	Type de plan	Espèces (nombre de stocks)	Zones
423/2004	Reconstitution	Cabillaud (4)	Kattegat, Skagerrak, mer du Nord, Manche orientale, ouest de l'Écosse, mer d'Irlande
811/2004	Reconstitution	Merlu du nord (1)	Kattegat, Skagerrak, mer du Nord, Manche, ouest de l'Écosse, autour de l'Irlande, golfe de Gascogne
2115/2005	Reconstitution	Flétan noir (1)	Atlantique du Nord-Ouest
2166/2005	Reconstitution	Merlu du sud (2) & langoustine (1)	Mer Cantabrique, ouest de la péninsule Ibérique
388/2006	Gestion	Sole (1)	Golfe de Gascogne
509/2007	Reconstitution & gestion	Sole (1)	Manche occidentale
676/2007	Reconstitution & gestion	Plie (1) & sole (1)	Mer du Nord
1098/2007	Reconstitution	Cabillaud (2)	Mer Baltique
1100/2007	Reconstitution	Anguille européenne (1)	Estuaires/cours d'eau des États membres qui se jettent dans les mers relevant des zones CIEM III-IX, ou dans la mer Méditerranée
1559/2007	Reconstitution	Thon rouge (1)	Atlantique Est et Méditerranée
1300/2008	Reconstitution & gestion	Hareng (1)	Ouest de l'Écosse
1342/2008	Reconstitution & gestion	Cabillaud (4)	Kattegat, Skagerrak, mer du Nord, Manche orientale, ouest de l'Écosse, mer d'Irlande

Annexe II – Stocks pour lesquels des possibilités de pêche annuelles sont fixées dans l'Atlantique du Nord-Est et dans les eaux adjacentes – 2003 - 2011

Avis scientifique concernant l'état du stock	Nombre de stocks halieutiques									
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Moyenne
En dehors des limites de sécurité biologique	30	29	26	26	26	28	27	22	19	26
À l'intérieur des limites de sécurité biologique	12	10	14	11	12	13	12	15	15	13
L'état du stock n'est pas connu faute de données suffisantes	48	53	53	57	58	55	57	60	61	56
Avis scientifiques sur la surpêche	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Moyenne
L'écart entre le taux de pêche et le taux garantissant le rendement maximal durable est connu pour ce stock			34	23	32	33	35	39	35	33
Le stock est surexploité			32	21	30	29	30	28	22	27
Le stock est exploité au taux garantissant le rendement maximal durable			2	2	2	4	5	11	13	6
Écart entre le TAC et le niveau de capture durable	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Moyenne
Excès du TAC par rapport au niveau de capture durable (conformément à l'avis du CIEM/CSTEP sur la base de l'approche de précaution) en pourcentage des stocks halieutiques	46 %	49 %	59 %	47 %	45 %	51 %	48 %	34 %	23 %	45 %
Résumé des avis scientifiques sur les possibilités de pêche	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Moyenne
Stocks dont la taille et la mortalité par pêche peuvent être prévues	40	34	40	31	29	30	34	36	36	34
Stocks au sujet desquels on dispose d'avis scientifiques sur les possibilités de pêche	59	52	54	65	61	62	63	55	55	58
Stocks au sujet desquels on ne dispose d'aucun avis scientifique	31	40	39	29	35	34	33	42	40	36