



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 13.7.2011
SEC(2011) 892 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

relatif à la politique commune de la pêche

{COM(2011) 425 final}
{SEC(2011) 891 final}

1. DEFINITION DU PROBLEME

1.1. La PCP n'a pas tenu ses promesses

La PCP actuelle n'a pas réussi à assurer l'exploitation durable des ressources aquatiques vivantes, malgré les nouveaux outils de gestion introduits en 2002, à savoir les plans de gestion à long terme, qui visent à assurer l'exploitation des stocks halieutiques à des niveaux durables et la reconstitution des stocks surexploités, et les conseils consultatifs régionaux, destinés à favoriser le dialogue entre les parties prenantes et avec la Commission.

Les problèmes qui sont à l'origine de cet échec sont liés par une relation d'interdépendance. La surcapacité est le facteur principal de la surpêche. Toutefois, la réduction des quotas, visant à réduire la surpêche, a eu pour effet d'augmenter encore davantage la surcapacité. De la même façon, la surcapacité se traduit par des performances économiques médiocres du secteur de la capture, qui, à leur tour, motivent la surpêche permettant de pallier sur le court terme la baisse des revenus. La surcapacité est également à l'origine des recours répétés du secteur aux aides publiques, qui perpétuent cette surcapacité, et favorise le non-respect des avis scientifiques lors de la fixation des TAC. Une fois ces relations mises en évidence, les problèmes peuvent être classés par ordre d'importance comme suit:

- Le principal problème de la PCP est l'absence de durabilité environnementale due à la surpêche. Cette surpêche trouve son origine dans tous les autres problèmes rencontrés par la PCP. La surcapacité de la flotte, le non-respect des avis scientifiques lors de la fixation des TAC et l'absence de hiérarchisation lors de l'établissement des objectifs sont les causes principales de la surpêche. La stabilité relative, le niveau élevé des rejets, le respect insuffisant des règles et l'absence d'avis scientifiques dans certains cas représentent des facteurs supplémentaires.
- Le deuxième problème est la durabilité économique insuffisante, notamment en ce qui concerne le secteur de la capture. De nombreuses flottes ne sont pas rentables et sont vulnérables aux chocs extérieurs (tels que la hausse des prix du carburant).
- Le troisième problème est l'absence de durabilité sociale, qui touche essentiellement le secteur de la capture et les zones tributaires de la pêche. Les salaires peu élevés et les risques graves en matière de sécurité font que le secteur de la capture n'apparaît pas comme une source d'emplois attrayants pour les nouvelles générations. En conséquence, l'emploi, notamment dans le secteur de la capture, a décliné au cours des 15 dernières années dans de nombreuses zones tributaires de la pêche.
- Le quatrième problème est que la PCP est régie par un cadre juridique extrêmement complexe, qui encourage la microgestion et empêche la réalisation de la durabilité environnementale.
- La dimension extérieure de la PCP n'a elle non plus pas eu les résultats escomptés, notamment en ce qui concerne la durabilité environnementale, mais également la gouvernance internationale.

1.2. Qui est concerné par la PCP et de quelle façon?

Partie intéressée

Description

Intérêts essentiels

<i>Secteur de la capture de l'UE</i>	Les propriétaires et équipages de navires de l'UE	Préserver la rentabilité et les sources de revenus
<i>Entreprises et communautés tributaires</i>	Les entreprises et communautés tributaires de la pêche	Préserver la rentabilité et les sources de revenus
<i>Secteur de la transformation</i>	Les opérateurs qui transforment les matières premières importées ou capturées dans les eaux de l'UE	Préserver la rentabilité et les sources de revenus, assurer la stabilité des approvisionnements
<i>Autorités de réglementation du secteur</i>	Les organismes nationaux, régionaux et locaux réglementant la pêche	Garantir un cadre de gestion efficient, efficace et pratique qui satisfasse de façon équilibrée les besoins extrêmement variés des différentes parties intéressées
<i>Recherche dans le secteur</i>	Organismes de recherche scientifique contribuant à la conservation et à la gestion des stocks	Contribution à un régime de gestion des pêches efficace grâce à l'accès en temps utile à des données fiables de qualité
<i>Consommateurs</i>	Les personnes qui consomment les produits de la pêche	Disponibilité, coût, qualité et valeurs nutritionnelles des produits de la pêche avec différents degrés de considérations environnementales
<i>Pays non membres de l'UE</i>	Le secteur de la pêche en concurrence avec les flottes de l'UE. Les producteurs aquacoles, exportateurs vers l'UE. Les autorités des pays non membres de l'UE recevant des paiements dans le cadre des APP	Conflit d'intérêts entre ceux qui considèrent l'UE comme un très important marché d'exportation et comme une source de revenus et les petites communautés de pêche locales qui doivent faire face à la concurrence des flottes de l'Union dans les pêcheries non-UE pour l'accès aux ressources locales
<i>ONG, société civile et citoyens de l'UE</i>	Les ONG défendant une gestion durable des pêcheries Le grand public intéressé et concerné par la pêche et le milieu marin	Maintenir les stocks de poisson, la biodiversité marine et la valeur d'agrément des océans, fleuves et lacs

1.3. Pourquoi l'intervention publique est-elle nécessaire?

La pêche est caractérisée par la «tragédie des biens communs»: les individus opérant selon leurs propres intérêts surexploitent généralement les ressources communes et entrent en concurrence avec d'autres individus afin de capturer «leur» part. Ce qu'un pêcheur capture aujourd'hui ne pourra être pêché par un autre demain. Les coûts d'exploitation que devront supporter les autres (moins de poisson à pêcher, habitats endommagés, etc.) ne sont pas pris en considération par les pêcheurs lorsqu'ils prennent leurs décisions en matière de pêche. Si l'accès n'est pas réglementé, les stocks seront exploités à des niveaux menant à leur appauvrissement et à leur extinction du point de vue commercial. Cette constatation justifie une intervention réglementatrice et suppose d'écarter l'option «*Aucune action de l'UE*».

2. LE DROIT A AGIR DE L'UE

Conformément à l'article 3, point d), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), l'Union dispose d'une compétence exclusive dans la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche. Conformément à l'article 4, paragraphe 2, point d), l'Union dispose d'une compétence partagée avec les États membres en ce qui concerne le reste de la PCP.

La dernière réforme de la PCP a eu lieu en 2002. Elle a été mise en œuvre par le règlement (CE) n° 2371/2002 du Conseil du 20 décembre 2002. L'article 35 de ce règlement prévoit une révision d'ici la fin de l'année 2012 relativement au chapitre II [Conservation et durabilité] et

au chapitre III [Adaptation de la capacité de pêche]. Toutefois, les conclusions du rapport spécial de 2007 de la Cour des comptes sur la PCP, ainsi que l'évaluation de l'actuelle PCP réalisée par la Commission ont conduit à aller au-delà de cette obligation et à proposer une réforme en profondeur de la PCP.

3. LES OBJECTIFS DE LA PCP

3.1. Les objectifs de la PCP établis dans le traité

Les objectifs de la PCP sont établis à l'article 3, point d), à l'article 4, point d), et aux articles 38 et 39 du TFUE. L'article 11 est également pertinent, car il dispose que les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable. D'après l'article 39, les objectifs de la PCP, qui sont les mêmes que ceux de la politique agricole commune, sont les suivants:

- accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre;
- assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture;
- stabiliser les marchés;
- garantir la sécurité des approvisionnements;
- assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

Ces objectifs, s'ils sont semblables à ceux de la PAC, doivent être envisagés dans le contexte spécifique du secteur de la pêche.

3.2. Les objectifs généraux de la réforme

La PCP réformée permettra d'exploiter les ressources halieutiques dans des conditions de durabilité environnementale, économique et sociale. D'un point de vue juridique, ces objectifs sont d'égale importance et ne peuvent être réalisés séparément.

Toutefois, la durabilité environnementale est la pierre angulaire du succès de la PCP. L'analyse d'impact a confirmé que «*la durabilité économique et sociale restera limitée si l'état des stocks ne s'améliore pas de façon plus substantielle*». La définition du problème a mis en évidence la situation préoccupante de nombreux stocks. Pour résoudre le problème, il sera nécessaire de mettre la pression de pêche en adéquation avec les exigences liées à la durabilité environnementale.

3.2.1. Durabilité environnementale

La durabilité environnementale est comprise comme l'exploitation des stocks d'une manière qui ne porte pas préjudice à leur exploitation future. Cela revient à appliquer une pression de pêche permettant d'obtenir le rendement maximal durable (RMD), «*le but étant d'atteindre d'urgence cet objectif pour les stocks épuisés, et si possible en 2015 au plus tard*» Si les

conditions de la durabilité environnementale sont réalisées, il sera alors possible de respecter l'obligation de parvenir à un bon état écologique du milieu marin d'ici 2020, ainsi que le prévoit la directive-cadre relative à la stratégie pour le milieu marin.

Pour atteindre l'objectif de durabilité environnementale, il est nécessaire:

- a) d'éliminer la surpêche à court terme;
- b) de réduire autant que possible la surcapacité et les rejets;
- c) de mettre en place un processus décisionnel qui soit souple et adaptable aux conditions locales pour permettre une durabilité à long terme;
- d) d'encourager le secteur à assumer davantage de responsabilités en matière de résultats et à respecter la législation;
- e) d'améliorer la disponibilité des avis scientifiques et des données économiques.

3.2.2. Durabilité économique

La durabilité économique suppose que les flottes soient rentables et économiquement viables sur le long terme. Il en est de même pour les activités de transformation, les activités accessoires ou les activités aquacoles connexes, dans les limites de la durabilité environnementale et dans le contexte d'un marché mondial compétitif et de schémas de consommation changeants.

3.2.3. Durabilité sociale

La durabilité sociale suppose de transformer la pêche et les activités qui y sont liées en une source d'emplois attrayants qui garantisse à ceux qui en sont tributaires un niveau de vie équitable et qui assure la viabilité des communautés côtières. La durabilité sociale dans ces zones doit reposer sur la diversification économique vers des activités maritimes connexes ainsi que sur la pêche elle-même.

3.2.4. Autres objectifs: simplification et réduction de la charge administrative

La réforme de la PCP devra contribuer aux objectifs généraux de l'UE en ce qui concerne la réduction de la bureaucratie. La simplification implique de réduire le nombre de règlements et de les rendre moins complexes, ainsi que de concentrer les financements publics en un seul instrument financier. En ce qui concerne la charge administrative, la réforme n'inclut aucun macro-objectif quantifiable, car la politique actuelle de la Commission en la matière doit prendre fin au terme de l'année 2012.

4. OPTIONS ENVISAGEABLES

L'**option du statu quo (SQ)** consiste à poursuivre la PCP menée actuellement tout en prenant en compte la législation récente, notamment les plans de gestion à long terme (PGLT) en cours, le règlement relatif au contrôle et le règlement sur la pêche INN. L'option SQ revient à mener la PCP telle qu'elle sera en janvier 2013. Cette possibilité sert de point de repère pour toutes les options de réforme.

L'option 1 vise à parvenir à la durabilité environnementale selon un calendrier souple tout en limitant les incidences négatives à court terme du point de vue économique et social.

Les principales composantes de cette option sont les suivantes:

- a) réalisation de l'objectif du Frmd (Fmsy) dès que possible, mais avec une réduction interannuelle des TAC limitée à 25 % (comme dans les PGLT actuels). La conséquence est que certains stocks atteindront le Frmd après 2015 (mais pas plus tard que 2020);
- b) utilisation de la règle de l'espèce «la plus précieuse» pour les pêcheries mixtes;
- c) utilisation de droits individuels transférables (DIT) afin de supprimer la surcapacité. Les DIT seraient obligatoires pour les flottes industrielles et facultatifs pour les flottes artisanales, et seraient mis en œuvre sur une période de quatre ans. Ces droits ne pourraient être transférés qu'au sein d'un État membre;
- d) aide financière publique axée sur la réforme; les subventions destinées aux flottes (axe 1 du FEP actuel) seront supprimées;
- e) OCM axée sur la commercialisation, la promotion et la différenciation du marché des produits locaux;
- f) mise progressive à la charge des propriétaires de navires des coûts des licences de pêche dans le cadre des accords de partenariat en matière de pêche (APP).

L'option 2 vise à atteindre l'objectif de la durabilité environnementale sans aucune souplesse dans le calendrier. Cette option vise à atteindre l'objectif de la durabilité environnementale d'ici la fin de 2015, sans tenir compte des incidences à court terme du point de vue économique et social. Elle part de l'hypothèse très optimiste que les avis scientifiques nécessaires seront disponibles dans ce très court laps de temps.

Les principales composantes de cette option sont les suivantes:

- a) réalisation de l'objectif du Frmd dans les quatre ans suivant le début de la réforme;
- b) utilisation de la règle de l'espèce «la plus vulnérable» pour les pêcheries mixtes;
- c) utilisation des DIT afin de supprimer la surcapacité, mais avec des possibilités de transfert intra-EM;
- d) suppression de l'aide financière publique et de l'OCM; et
- e) disparition progressive des APP.

L'option 3 vise à atteindre l'objectif de la durabilité environnementale dans un certain délai tout en réduisant au maximum les incidences négatives du point de vue social. Cette option réduit au maximum les incidences à court terme au niveau économique et social en accordant des délais supplémentaires au secteur pour atteindre le Frmd et pour mettre en œuvre les DIT.

Les principales composantes de cette option sont les suivantes:

a) réalisation de l'objectif du Frmd dès que possible mais avec une réduction interannuelle des TAC limitée à 15 %; de cette manière, un nombre plus important de stocks parviendrait au niveau du Frmd seulement vers la fin de cette période.

b) utilisation de la règle de l'espèce «la plus vulnérable» pour les pêcheries mixtes;

c) utilisation des DIT comme dans l'option 1, mais avec une période de mise en œuvre plus longue;

d) aide financière publique axée sur la réforme mais tenant davantage compte des questions sociales;

e) révision limitée de l'OCM, en maintenant certaines formes d'intervention sur les marchés.

L'option 4 vise à atteindre l'objectif de la durabilité environnementale selon un calendrier souple tout en limitant les incidences négatives à court terme du point de vue économique et social, mais sans DIT imposés par l'UE. Cette option est similaire à l'option 1, mais sans les DIT pour régler la question de la surcapacité. Les EM sont libres de mettre en œuvre ou non les DIT.

Deux options supplémentaires sont également analysées:

L'**option 1a** est similaire à l'option 1, mais utilise la règle de l'espèce «la plus vulnérable» de l'option 2 pour les pêcheries mixtes.

L'**option 2a** est similaire à l'option 2, mais limite la réduction interannuelle des TAC à 25 % comme dans l'option 1.

5. ÉVALUATION DES OPTIONS

La méthode utilisée a défini:

a) des objectifs ciblés mesurables à atteindre dans le cadre des objectifs généraux et

b) un ensemble d'indicateurs d'impact afin d'évaluer les progrès en matière de réalisation des objectifs. Des indicateurs supplémentaires concernent la gouvernance, la charge administrative et la simplification. La valeur des indicateurs est mesurée et comparée pour les années 2012, 2017 et 2022 (2020 pour les performances environnementales). L'analyse d'impact combine **analyse quantitative et qualitative**.

5.1. Durabilité environnementale

Toutes les options de réforme permettent d'obtenir de bien meilleurs résultats que l'option SQ du point de vue de la durabilité environnementale. L'option 2 semble être la solution la plus performante tant sur le court que sur le long terme. Toutefois, sa composante environnementale est irréalisable en raison du très court laps de temps dans lequel devraient être élaborés les avis scientifiques. L'option 1a se révèle être la meilleure option. Les options 1, 2a et 3 obtiennent de très bons résultats, mais qui restent en deçà de ceux de l'option 1a, notamment à l'horizon 2020. L'option 4, en raison de la persistance de la surcapacité, n'est pas très performante du point de vue environnemental.

L'option 1a présente le meilleur potentiel pour la réduction des captures indésirées en combinant les meilleures performances environnementales, la règle de l'espèce «la plus vulnérable» pour les pêcheries mixtes, les DIT et la régionalisation. La règle de l'espèce «la plus précieuse» de l'option 1 limite son potentiel en matière de réduction des rejets.

Dans le cadre de l'option SQ et de l'option 4, les flottes seraient les plus importantes à court et long terme. L'option 1 et l'option 3 sont les options qui permettent de réduire les flottes au maximum.

5.2. Durabilité économique

L'option SQ ne permet pas d'atteindre l'objectif de durabilité économique. Les options 1 et 1a obtiennent les meilleurs résultats sur le court et le long terme. L'option 2 est légèrement plus performante que les options 2a et 3. L'option 4 se révèle de loin la moins intéressante en raison de la persistance de la surcapacité.

Le secteur de la transformation dépendant des matières premières importées ne serait pas touché. En ce qui concerne le traitement des débarquements locaux, les options 1 et 1a donnent les meilleurs résultats à court et à long terme. Pour les services accessoires, selon la flotte de la taille, les meilleures performances seraient obtenues par l'option SQ, suivie par l'option 4.

5.3. Durabilité sociale

Toutes les options entraînent des pertes d'emplois substantielles dans le secteur de la capture. En raison d'une réduction de la flotte plus limitée, les pertes d'emplois sont les moins importantes avec l'option SQ, suivie de près par l'option 4. Toutefois, du point de vue des salaires, les performances de l'option SQ sont tout à fait médiocres tandis que celles des options 1 et 1a sont excellentes. La combinaison emplois-salaires montre que les options 1 et 1a permettraient d'obtenir les meilleurs résultats.

5.4. Simplification et charge administrative

Pour ce qui est de la simplification, toutes les options se révèlent plus intéressantes que l'option SQ. Les approches régionales envisagées par les options 1 (et 1a), 2 (et 2a), et 4 devraient également contribuer à une simplification accrue de la PCP.

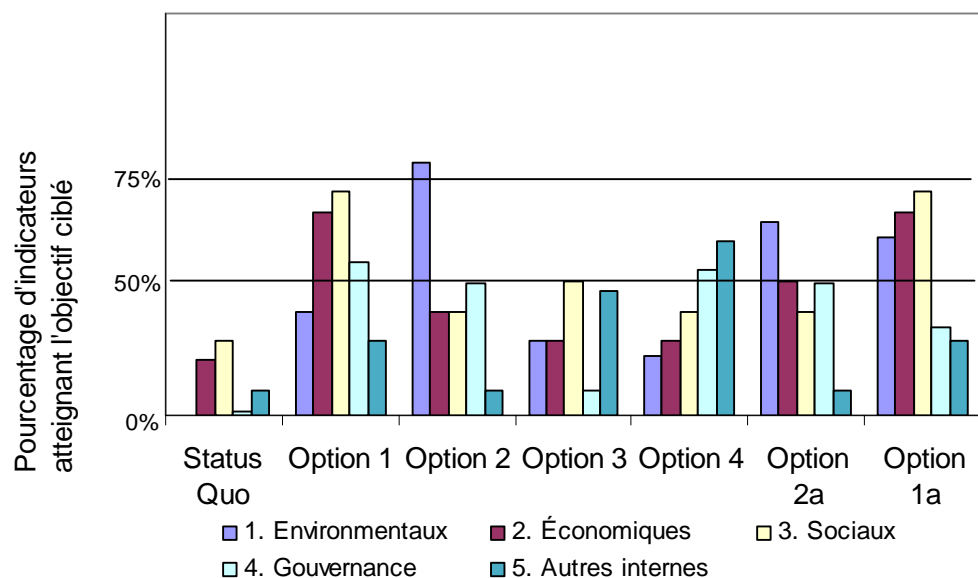
Pour ce qui est des coûts de gestion, l'obtention d'avis scientifiques et de données économiques constituerait un coût supplémentaire important. L'introduction des DIT supposerait une certaine charge administrative pour les EM et l'UE; une partie de ces coûts pourrait être prise en charge par le secteur. Enfin, l'élimination des APP ou le paiement des coûts d'accès par les propriétaires de navires réduiraient les coûts de gestion au niveau de l'UE. En résumé, l'option SQ serait la moins coûteuse, suivie par l'option 4, en raison de l'absence de coût associé aux DIT. L'option 1a serait la plus coûteuse, en raison de la nécessité d'obtenir des avis scientifiques sur les stocks les plus vulnérables.

5.5. Dimension extérieure

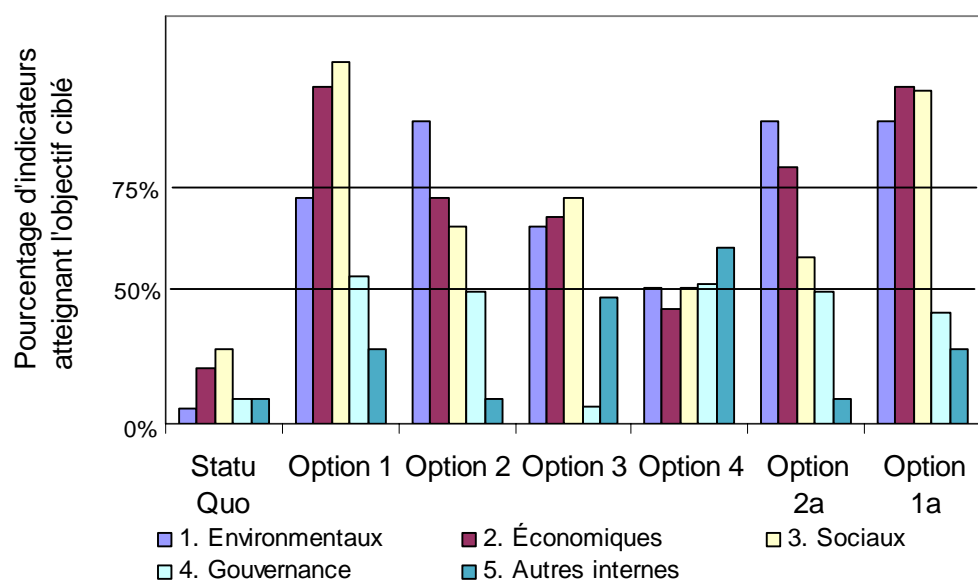
Les meilleures performances sont obtenues par les options 1 et 1a.

6. COMPARAISON DES OPTIONS: LA OU LES OPTIONS PRIVILEGIEES

Graphique 1 - Comparaison des options: au niveau de l'UE en 2017



Graphique 2 - Comparaison des options: au niveau de l'UE en 2022



Dans l'ensemble, les options 1 et 1a obtiennent les meilleurs résultats combinés. Une étude de quatre régions tributaires de la pêche (Bretagne, Galice, Sicile et Écosse) confirme ces résultats au niveau régional. Les options 1 et 1a sont également les plus performantes au niveau de la dimension extérieure.

7. SUIVI ET EVALUATION

Les progrès réalisés chaque année seront suivis sur la base des avis scientifiques pour l'objectif Frmd et sur la base des données économiques/sociales communiquées par les EM pour la durabilité économique et sociale.

Pour ce qui est de l'évaluation, compte tenu du fait qu'il faudra un certain temps pour que la PCP réformée porte ses fruits, il convient de prévoir une révision éventuelle à mi-parcours en 2017, date pour laquelle a été réalisée la modélisation. La révision devra comparer les valeurs prévues et les valeurs réelles des indicateurs suivants:

- Incidences environnementales: stocks au Frmd, taille de la flotte et progrès pour les DIT
- Incidences économiques: revenu, valeur ajoutée brute, recettes/rentabilité et marge bénéficiaire nette
- Incidences sociales: emploi (EPT) et salaires de l'équipage par EPT

Les chiffres correspondant à 2017 devraient être disponibles en 2019. L'évaluation devrait donc avoir lieu en 2019.