

Bruxelles, le 14.5.2014
SWD(2014) 154 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**

prévoyant une interdiction de la pêche au filet dérivant, modifiant les règlements (CE) n° 850/98, (CE) n° 812/2004, (CE) n° 2187/2005 et (CE) n° 1967/2006 et abrogeant le règlement (CE) n° 894/97 du Conseil

{ COM(2014) 265 final }
{ SWD(2014) 153 final }

Clause de non-responsabilité: le présent résumé n'engage que les services de la Commission qui ont participé à son élaboration et ne préjuge pas de la forme finale que pourrait prendre toute décision adoptée par la Commission.

1. DÉFINITION DU PROBLÈME

Les filets dérivants sont des filets de pêche qui peuvent dériver et être utilisés à proximité ou au niveau de la surface de la mer pour cibler les espèces de poissons évoluant dans la partie supérieure de la colonne d'eau.

Dans les années 90, faisant suite aux résolutions spécifiques de l'Assemblée générale des Nations unies¹ en faveur d'un moratoire sur les «grands filets pélagiques dérivants»², l'Union européenne a établi une série de dispositions visant à mettre en œuvre une interdiction des grands filets dérivants³.

En outre, compte tenu de la grave menace que la pêche du saumon au filet dérivant faisait peser sur les populations déjà décimées de marsouins, il est interdit depuis le 1^{er} janvier 2008 de détenir à bord ou d'utiliser tout type de filet dérivant pour la pratique de la pêche dans les eaux de la mer Baltique⁴.

Les navires de l'Union européenne sont actuellement autorisés à détenir à bord et à utiliser des petits filets dérivants, sauf en mer Baltique, à condition que:

- a) leur longueur individuelle ou cumulée soit égale ou inférieure à 2,5 km;
- b) leur utilisation ne soit pas destinée à la capture des espèces énumérées à l'annexe VIII du règlement (CE) n° 894/97, modifié par le règlement (CE) n° 1239/98⁵;
- c) les espèces énumérées à l'annexe VIII⁶ capturées au moyen de filets dérivants ne puissent pas être débarquées.

En dépit de ce cadre réglementaire d'ensemble, il est apparu que des difficultés subsistaient encore dans l'application des règles de l'Union relatives aux filets dérivants, en particulier en Méditerranée.

¹ Résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies: [44/225](#) du 22 décembre 1989; [45/197](#) du 21 décembre 1990; [46/215](#) du 20 décembre 1991.

² Les grands filets dérivants ont été définis comme les filets de plus de 2,5 km de longueur par la Convention pour l'interdiction de la pêche au filet maillant dérivant de grande dimension dans le Pacifique Sud (Convention de Wellington).

³ Règlement (CE) n° [894/97](#) du Conseil du 29 avril 1997 prévoyant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche.

⁴ Règlement (CE) n° [2187/2005](#) du Conseil du 21 décembre 2005 relatif à la conservation, par des mesures techniques, des ressources halieutiques dans les eaux de la mer Baltique, des Belts et de l'Øresund, modifiant le règlement (CE) n° 1434/98 et abrogeant le règlement (CE) n° 88/98.

⁵ Règlement (CE) n° [1239/98](#) du Conseil du 8 juin 1998 modifiant le règlement (CE) n° 894/97 prévoyant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche.

⁶ Liste des espèces (annexe VIII): thon blanc germon: *Thunnus alalunga*; thon rouge: *Thunnus thynnus*; thon obèse à gros œil: *Thunnus obesus*; bonite à ventre rayé: *Katsuwonus pelamis*; bonite à dos rayé: *Sarda sarda*; thon à nageoire jaune: *Thunnus albacares*; thon noir: *Thunnus atlanticus*; thonines: *Euthynnus spp.*; thon à nageoire bleue: *Thunnus maccoyii*; auxides: *Auxis spp.*; brème de mer (castagnole): *Brama rayi*; marlins: *Tetrapturus spp.*; *Makaira spp.*; voiliers: *Istiophorus spp.*; espadon: *Xiphias gladius*; sauris ou balaous: *Scomberesox spp.*; *Cololabis spp.*; coryphènes ou dorades tropicales: *Coryphaena spp.*; requins: *Hexanchus griseus*; *Cetorhinus maximus*; *Alopiidae*; *Carcharhinidae*; *Sphyrnidae*; *Isuridae*; *Lamnidae*; céphalopodes: toutes les espèces.

Ces insuffisances pourraient être à l'origine de la prolifération de mesures nationales venues compléter le cadre juridique de l'Union. Quoiqu'il en soit, ces mesures ne sont pas révélées très efficaces pour empêcher l'exploitation des insuffisances évoquées et pourraient même avoir permis une certaine progression des abus et des cas de non-respect des règles de la part des opérateurs.

Si les États membres concernés ont récemment adopté des mesures nationales complémentaires pour résoudre ces problèmes, il n'en reste pas moins que les mêmes difficultés pourraient réapparaître dans un proche avenir.

De plus, l'expérience du passé et les informations récentes tirées d'études scientifiques⁷ conduisent à penser que certaines activités de pêche au petit filet dérivant pourraient encore poser durablement des problèmes en matière d'environnement et de conservation du fait des interactions entre ces activités et les espèces protégées (cétacés, tortues de mer, esturgeons, etc.), en particulier dans certaines zones.

2. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITÉ

La Commission se fonde sur l'article 3, paragraphe 1, point d), et sur la procédure établie à l'article 43, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Par conséquent, le principe de subsidiarité ne s'applique pas à la question faisant l'objet de la présente initiative.

3. OBJECTIFS

Dans ce cadre, les principaux objectifs spécifiques visés sont les suivants:

- combattre et éliminer tout problème persistant en matière d'environnement et de conservation lié à l'utilisation des petits filets dérivants;
- combattre et éliminer les insuffisances du cadre juridique de l'Union susceptibles de nuire à la mise en œuvre et d'affaiblir le contrôle et l'exécution;
- contribuer à la réalisation des objectifs établis au titre de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin»⁸ et des directives associées en vue de parvenir à un «bon état écologique».

4. OPTIONS STRATÉGIQUES

⁷ Contrat-cadre MAREA MARE 2009/05 Lot 1 SI2.651082 - Contrat spécifique 8 (SI2.646130). «Identification and characterization of the small scale driftnet fisheries in the Mediterranean (DriftMed)» (Identification et caractérisation des activités de pêche au petit filet dérivant en Méditerranée) et contrat-cadre n° MARE/2011/01 Lot 2 - Contrat spécifique 5 (SI 2.650655). Étude à l'appui du réexamen du régime de l'UE applicable aux activités de pêche au petit filet dérivant.

⁸ Directive [2008/56/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre «stratégie pour le milieu marin»).

Afin d'atteindre ces objectifs, quatre options stratégiques ont été examinées:

- option stratégique 1: maintien du statu quo (scénario de référence);
- option stratégique 2: introduction de mesures techniques et de mesures de contrôle;
- option stratégique 3: interdiction sélective de certaines activités de pêche au filet dérivant;
- option stratégique 4: interdiction totale des activités de pêche au filet dérivant.

Option stratégique 1: maintien du statu quo (scénario de référence)

Cette approche consiste à ne prendre aucune mesure particulière pour modifier les règles régissant actuellement l'utilisation des filets dérivants, qui figurent dans le règlement (CE) n° 894/97 du Conseil modifié par le règlement (CE) n° 1239/98.

Option stratégique 2: introduction de mesures techniques et de mesures de contrôle

L'objectif de cette option est d'éliminer les cas de mauvaise interprétation et de mauvaise mise en œuvre des règles applicables aux filets dérivants grâce à l'introduction de dispositions spécifiques concernant:

- des mesures techniques supplémentaires (par exemple, gréement des engins de pêche: maillage, épaisseur du fil, distance de la côte, etc.);
- le contrôle et la surveillance (par exemple, règle du filet unique, autorisations de pêche obligatoires, etc.).

Option stratégique 3: interdiction sélective de certaines activités de pêche au filet dérivant

Il ne serait mis fin qu'aux activités de pêche au filet dérivant considérées comme les plus dommageables pour les espèces strictement protégées et/ou comme ne permettant pas d'éviter les prises accessoires d'espèces non autorisées (espèces de l'annexe VIII).

Les informations disponibles à ce jour ne sont pas suffisantes pour déterminer avec un degré de précision satisfaisant quelles sont les activités de pêche au filet dérivant dommageables, bien qu'il existe plusieurs exemples concrets. Il serait nécessaire de mener d'autres travaux sur le terrain.

Option stratégique 4: interdiction totale des activités de pêche au filet dérivant

Cette option suppose la suppression de facto de toute activité de pêche au filet dérivant, par l'introduction d'une interdiction totale de détenir à bord et/ou d'utiliser ce type d'engin de pêche. L'application du principe de précaution mettrait ainsi un terme aux problèmes persistant en matière de contrôle et d'environnement.

Cette option correspond également à la préférence exprimée par certains États membres, soit parce qu'ils n'ont jamais développé ce type d'activité de pêche (Pays-Bas, Belgique, etc.), soit parce qu'ils ont adopté des mesures nationales (Espagne, Grèce, Chypre, Malte, etc.) ou ont

contracté des obligations internationales (États membres de la Méditerranée et de la mer Noire et Portugal en tant que parties à l'ACCOBAMS) interdisant l'utilisation des filets dérivants, même si, dans la plupart des cas, cette interdiction n'est pas appliquée.

5. ÉVALUATION DES INCIDENCES

L'évaluation des différentes options stratégiques est fondée sur une analyse des atouts, faiblesses, occasions et menaces (SWOT). Par souci de concision, les arguments relatifs au scénario du statu quo (scénario de référence – option 1) ne sont pas repris ici.

La majorité des activités de pêche recensées sont des activités saisonnières et les flottes concernées sont constituées de navires polyvalents. Pour la plupart des pêcheurs, la pêche au filet dérivant ne représente que quelques mois d'activité par an, certains d'entre eux utilisant ce type de filet moins d'une quinzaine de jours par an. Toutefois, ce type de pêche peut constituer une part importante du revenu pour certaines communautés locales de pêcheurs, même si, au cours des dernières années, le nombre de navires et le nombre d'employés ont diminué sensiblement. S'il n'est pas exclu que l'interdiction puisse avoir une incidence sur certains des navires pratiquant ce type de pêche, les répercussions socio-économiques globales de l'interdiction totale sont néanmoins considérées comme négligeables à l'échelle nationale et sous-régionale. L'interdiction totale d'utiliser les filets dérivants conformément à l'option 4 ne devrait pas entraîner de réduction correspondante du nombre de pêcheurs, qui continueront d'exercer leur métier en recourant à d'autres engins déjà autorisés sur leur licence de pêche.

Option	Incidence socio-économique	Résultat
<i>Option stratégique 2</i>		
Mesures techniques et mesures de contrôle adoptées à l'échelle de l'UE	L'adaptation de la flotte aux nouvelles exigences techniques et la mise au point des instruments de contrôle appropriés entraîneront des coûts économiques et financiers. Le renforcement des mesures techniques applicables au secteur du filet dérivant pourrait aller de pair avec l'arrêt de certaines activités de pêche.	-
<i>Option stratégique 3</i>		
Interdiction sélective de certaines activités de pêche au filet dérivant	Cette option aura des conséquences sociales et économiques pour les pêcheurs utilisant les filets dérivants concernés par la mise en œuvre de l'interdiction. Bien qu'ils puissent être atténués par la pratique d'autres types de pêche déjà autorisés sur la licence de pêche et, le cas échéant, par des mesures financières d'accompagnement, les coûts de cette interdiction sont aggravés par le risque de traitement discriminatoire des activités de pêche au filet dérivant. En outre, afin que des données plus fiables puissent être obtenues pour effectuer une classification adéquate, il	--

Option	Incidence socio-économique	Résultat
	conviendrait que le secteur participe lui aussi aux études scientifiques, ce qui engendrerait des coûts supplémentaires.	
<i>Option stratégique 4</i>		
Interdiction totale des activités de pêche au filet dérivant	Cette option aura des conséquences sociales et économiques pour les pêcheurs concernés, même si elles seront atténuées par la pratique d'autres types de pêche déjà autorisés sur la licence de pêche et, le cas échéant, par des mesures d'accompagnement visant à soutenir l'adaptation (passage à d'autres méthodes de pêche, différenciation de l'activité, suppression progressive).	-

(Légende: + incidence positive, ++ incidence nettement positive, - incidence négative, -- incidence nettement négative, 0 aucune incidence, s.o. — sans objet/très difficile à évaluer)

Option	Incidence environnementale	Résultat
<i>Option stratégique 2</i>		
Mesures techniques et mesures de contrôle adoptées à l'échelle de l'UE	Cette option entraîne des incidences environnementales similaires à celles du statu quo, mais elle supprime la possibilité d'un futur assouplissement de la législation nationale pouvant avoir un effet négatif sur les espèces non autorisées.	-
<i>Option stratégique 3</i>		
Interdiction sélective de certaines activités de pêche au filet dérivant	Cette option vise à résoudre le problème persistant sur le plan environnemental et aussi à permettre la collecte des éléments nécessaires à la prise de décision. Il convient toutefois de noter que les informations disponibles à court terme sont limitées et ne sont pas assez solides pour permettre de déterminer quelles sont les activités de pêche les plus dommageables à interdire. Dès lors, les activités de pêche les plus nuisibles risquent de ne pas être couvertes par l'interdiction, de sorte que le problème environnemental continuera de se poser. L'éventuel transfert de l'effort exercé par les filets dérivants interdits vers d'autres métiers devrait faire l'objet d'un suivi afin d'éviter un effet négatif.	+
<i>Option stratégique 4</i>		
Interdiction totale des activités de pêche au filet dérivant	Cette option aura une incidence positive puisqu'elle répondra à toutes les préoccupations d'ordre environnemental par l'interdiction de toute activité. Le report de l'activité sur d'autres engins déjà autorisés sur la	++

Option	Incidence environnementale	Résultat
	licence de pêche est considéré comme minime étant donné l'importance marginale de la pêche au filet dérivant pour la plupart des navires. Toutefois, le transfert de l'effort exercé par les filets dérivants vers d'autres métiers devrait faire l'objet d'un suivi afin d'éviter tout effet négatif imprévu. Cette option aura des effets positifs indirects en ceci qu'elle permettra un meilleur pilotage des autres activités de pêche pour lesquelles des interactions avec les espèces protégées sont probables.	

L'évaluation de la charge administrative pour les États membres est fondée sur les exigences qui iraient de pair avec les principales mesures proposées pour chaque option stratégique et sur les implications pour les parties prenantes concernées (c'est-à-dire les organismes publics et les entreprises) en termes a) d'exigences réglementaires (charge élevée), b) d'obligations en matière d'information (charge limitée) ou c) d'adaptation spécifique des processus ou des comportements (charge moyenne).

Options	Incidence sur la charge administrative	Résultat
Option 2 Mesures techniques et mesures de contrôle adoptées à l'échelle de l'UE	La charge administrative est importante car cette option implique un suivi du processus d'adaptation aux nouvelles exigences (par exemple, modification du maillage) ainsi qu'une surveillance appropriée de la mise en œuvre du nouveau régime (par exemple, établissement des autorisations de pêche, du plan de contrôle, etc.).	--
Option 3 Interdiction sélective de certaines activités de pêche au filet dérivant	La charge administrative est importante car cette option suppose la collecte des informations nécessaires pour statuer sur une éventuelle interdiction de certaines activités de pêche. Il faut également mentionner la difficulté de gérer et de contrôler deux systèmes parallèles: les activités de pêche au filet dérivant qui seraient interdites et les activités de pêche au filet dérivant qui seraient autorisées.	--
Option 4	L'option 4 entraîne une charge administrative à court terme, liée à la gestion et au contrôle du processus de	+

Interdiction totale des activités de pêche au filet dérivant	transition. À moyen et long terme, la charge sera considérablement réduite grâce à la simplification du cadre législatif et des besoins en matière de contrôle. Ce régime simplifié devrait alléger le système de contrôle et de suivi relatif aux filets dérivants et faire baisser le nombre d'engins de pêche à gérer.	
--	---	--

6. COMPARAISON DES OPTIONS

Outre la comparaison effectuée ci-dessus, les performances des quatre options sont comparées les unes aux autres sur la base des critères de pertinence, d'efficacité, d'efficience, de cohérence et d'acceptabilité.

La pertinence des options est examinée au regard des problèmes persistant en matière de contrôle et d'environnement qui ont été recensés, à savoir:

- problème en matière d'environnement: les activités de pêche au filet dérivant ne font pas l'objet d'un suivi suffisant pour permettre une évaluation des incidences sur les espèces protégées;
- problème en matière de contrôle: certains États membres n'ont pas été en mesure d'empêcher que les activités de pêche au petit filet dérivant ne ciblent des espèces non autorisées.

L'efficacité et l'efficience des différentes options sont examinées entre autres sous l'angle de leur capacité à empêcher l'expansion des grands filets dérivants et des activités de pêche au filet dérivant ciblant les espèces relevant de l'annexe VIII, d'une part, et les captures non sélectives associées (captures d'espèces cibles et prises accessoires), d'autre part, ainsi que sous l'angle de leur capacité à atténuer les incidences des filets dérivants sur les espèces devant être spécialement protégées.

La cohérence des options stratégiques a été examinée au regard des grands objectifs et des grandes stratégies et priorités de l'Union.

L'acceptabilité des options stratégiques a été examinée en fonction de leur capacité à permettre un meilleur contrôle et une meilleure exécution des dispositions, de leur dimension environnementale ainsi que de l'importance de la charge administrative qu'elles imposent (c'est-à-dire du principe de proportionnalité), les résultats de la consultation publique ayant également été pris en considération.

Une synthèse de la comparaison des quatre options est présentée dans le tableau ci-dessous.

Critères d'évaluation	<i>Option 1</i> <i>Statu quo</i>	<i>Option 2</i> <i>Mesures techniques et mesures de</i>	<i>Option 3</i> <i>Interdiction sélective</i>	<i>Option 4</i> <i>Interdiction totale</i>
------------------------------	-------------------------------------	--	--	---

			<i>contrôle</i>		
<i>Pertinence</i>	<i>Environnement</i>	--	+	+	++
	<i>Contrôle</i>	-	-	--	++
<i>Efficacité</i>	<i>Objectif 1</i>	--	+	+	++
	<i>Objectif 2</i>	--	+	+	++
	<i>Objectif 3</i>	--	+	+	++
	<i>Objectif 4</i>	--	+	+	++
	<i>Objectif 5</i>	0	0	-	-
<i>Efficience</i>	<i>Objectif 1</i>	--	+	+	++
	<i>Objectif 2</i>	--	+	+	++
	<i>Objectif 3</i>	--	+	+	++
	<i>Objectif 4</i>	--	+	+	++
	<i>Objectif 5</i>	0	0	-	-
<i>Cohérence</i>	<i>Principe de proportionnalité</i>	+	+	-	-
	<i>Principe de précaution</i>	-	+	+	++
	<i>Gestion écosystémique</i>	-	+	+	++
<i>Acceptabilité</i>	<i>États membres</i>	0	-	--	+/-
	<i>Pêcheurs</i>	0	--	--	-
	<i>ONG</i>	--	+	+	++

Compte tenu des considérations qui précèdent, l'option stratégique 4 relative à une interdiction totale de tout type d'activité de pêche au filet dérivant semble être l'option privilégiée car elle répond le mieux aux critères d'efficacité, d'efficience, de cohérence et d'acceptabilité tout en offrant les meilleurs résultats en termes d'incidence environnementale et de réduction de la charge administrative.

7 CONTRÔLE ET ÉVALUATION

Il ne sera pas nécessaire de mettre en place des systèmes de suivi et d'évaluation autres que ceux qui existent déjà. Mais l'enjeu consistera à les faire fonctionner correctement.

À cet égard, la Commission procédera à des vérifications minutieuses et coopérera étroitement avec les États membres pour veiller à ce que les instruments de contrôle, d'inspection et d'exécution ainsi que le suivi scientifique, les stratégies d'évaluation du risque et les mesures dissuasives établis au titre de la politique commune de la pêche^{9 10 11} soient mis en œuvre de manière efficace et efficiente par les États membres.

De plus, les nouveaux mécanismes institués par la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin»¹² devraient faciliter et améliorer l'application par les États membres des systèmes de suivi et de notification prévus par les directives «Oiseaux» et «Habitats»¹³.

⁹ Règlement (CE) n° [1224/2009](#) du Conseil du 20 novembre 2009 instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche. JO L 343 du 22.12.2009, p. 1.

¹⁰ Règlement (CE) n° [1005/2008](#) du Conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. JO L 286 du 29.10.2008, p. 1.

¹¹ [Règlement \(UE\) n° 1380/2013](#) du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche. JO L 354 du 28.12.2013, p. 22.

¹² Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin.

¹³ Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages. [Directive 92/43/CEE du Conseil](#) du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.