



Bruxelles, le 14.9.2020  
COM(2020) 494 final

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

**Premier rapport sur la mise en œuvre du plan pluriannuel pour les stocks de cabillaud,  
de hareng et de sprat de la mer Baltique et les pêcheries exploitant ces stocks**

{SWD(2020) 171 final}

## CONCLUSIONS

L'évolution de l'environnement marin et des stocks halieutiques de la mer Baltique est déterminée par des tendances à long terme bien antérieures à l'entrée en vigueur du plan pluriannuel en 2016. **Les origines et les causes de l'évolution de la pêche dans la mer Baltique remontent à de nombreuses années.** Le secteur de la pêche avait évolué de manière modérément positive depuis de nombreuses années. Pourtant, aujourd'hui, certains stocks, en premier lieu le cabillaud de la Baltique orientale, sont menacés d'effondrement, en raison d'influences qui remontent à bien avant 2016. Si la mise en œuvre du plan pluriannuel a permis de réduire la pression exercée par la pêche depuis 2016, d'autres facteurs de mortalité sont devenus prédominants pour certains stocks. Dans le cas du cabillaud de la Baltique orientale, par exemple, les scientifiques estiment que les pressions environnementales sont responsables de la mort de trois fois plus de poissons que la pêche proprement dite.

Il ressort de la consultation que les **parties prenantes et les États membres ont des opinions divergentes sur le plan pluriannuel.** Les États membres estiment qu'il est trop tôt pour évaluer les effets du plan pluriannuel, mais que ce plan pourrait devenir un instrument plus important pour la gestion des pêches étant donné qu'il contient tous les éléments nécessaires pour atteindre les objectifs concernés. Le Conseil consultatif pour la mer Baltique (BSAC) et ses membres sont cependant pour la plupart négatifs. Le secteur de la pêche serait favorable à une utilisation plus large des fourchettes supérieures de rendement maximal durable (RMD) pour des raisons économiques. L'expérience a toutefois montré qu'une pêche trop intensive sur des stocks qui ne sont pas en bon état est une approche à court terme qui conduit à la surpêche et à l'effondrement des pêcheries. Les ONG, en revanche, considèrent que les fourchettes supérieures ne sont pas conformes au RMD. La Commission ne partage pas ce point de vue, l'ensemble des fourchettes étant conformes au RMD, qui est un concept économique à long terme convenu par les colégislateurs en 2014.

La Commission estime que le plan pluriannuel pour la mer Baltique<sup>1</sup> s'est révélé être un **outil utile pour la mise en œuvre de la politique commune de la pêche (PCP)**<sup>2</sup>, notamment aux fins de la fixation des possibilités de pêche. Ce plan prévoit des règles transparentes pour une gestion des pêches adaptée aux régions. En ce qui concerne les stocks halieutiques pour lesquels on dispose d'une évaluation riche en données (ou d'une évaluation du RMD), le plan fixe des limites supérieures pour les totaux admissibles des captures (TAC) annuels, tout en permettant une certaine **souplesse pour les stocks en bonne santé.** Pour les stocks sous pression, qui comptent si peu de poissons qu'ils se situent en dessous des niveaux minimaux de danger, le plan prévoit un **filet de sécurité.** Cette mesure garantit que, pour les stocks sous pression, les quotas sont réduits au minimum et que des mesures correctives supplémentaires sont prises pour les reconstituer.

---

<sup>1</sup> Règlement (UE) 2016/1139 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2016 établissant un plan pluriannuel pour les stocks de cabillaud, de hareng et de sprat de la mer Baltique et les pêcheries exploitant ces stocks (JO L 191 du 15.7.2016, p. 1). Ci-après le «plan pluriannuel».

<sup>2</sup> 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). Ci-après le «règlement de base sur la PCP».

La Commission estime que les **décisions durables et parfois difficiles prises par le Conseil** concernant les stocks de la mer Baltique ont été rendues **possibles grâce au** cadre mis en place par le **plan pluriannuel combinant un filet de sécurité et des flexibilités**. Sans plan pluriannuel, il aurait été très difficile de se mettre d'accord sur des mesures correctives pour aider les stocks en dessous de la limite à se reconstituer, et les quotas auraient probablement été fixés à un niveau plus élevé. Le plan pluriannuel a également permis une certaine flexibilité pour les stocks en bonne santé en autorisant l'utilisation de la fourchette supérieure de RMD pour amortir les réductions importantes de quotas. Il a permis de faire en sorte qu'aujourd'hui, toutes les pêches soient gérées conformément au RMD ou que des mesures soient mises en place pour les ramener au RMD, établissant ainsi les bases de la rentabilité à long terme de l'industrie de la pêche et des secteurs connexes.

Par conséquent, la Commission conclut que le **plan pluriannuel constitue un instrument à long terme stable pour la mise en œuvre de la PCP** en mer Baltique, en offrant **moins d'incertitude pour la fixation des quotas**, en garantissant des **mesures correctives pour les stocks sous pression**, en rendant le **processus de fixation des quotas plus transparent** pour les parties prenantes et les États membres et en **permettant au secteur de la pêche de mieux planifier ses activités**.

## 1. INTRODUCTION

L'accord conclu en 2014 au sein du groupe de travail interinstitutionnel sur les plans pluriannuels entre le Parlement européen et le Conseil<sup>3</sup> a ouvert la voie à l'adoption du premier plan de gestion pluriannuel pour la mer Baltique en 2016. Le plan pluriannuel prévoit que la Commission rend compte aux colégislateurs des résultats et de l'impact du plan sur les stocks et sur les pêcheries exploitant ces stocks, notamment en ce qui concerne la réalisation des objectifs du plan. Le présent rapport est le premier de ce type.

Les objectifs du plan pluriannuel sont les suivants: contribuer à la réalisation des objectifs de la PCP; faire en sorte que la pêche rétablisse et maintienne les stocks halieutiques au-dessus des niveaux qui permettent d'obtenir le RMD; contribuer à mettre fin aux rejets en évitant et en réduisant les captures indésirées, à la mise en œuvre de l'obligation de débarquement pour les espèces concernées ainsi qu'à la mise en œuvre d'une approche écosystémique afin de faire en sorte que les incidences négatives des activités de la pêche sur l'environnement soient réduites au minimum. Le groupe de travail a convenu et les colégislateurs ont ensuite décidé que l'objectif de mortalité par pêche devait être établi sous la forme de fourchettes de valeurs (avec des limites supérieures et inférieures) compatibles avec l'objectif consistant à atteindre le RMD. Il convient de noter que l'ensemble des fourchettes sont conformes au RMD, qui est un concept économique à long terme. Le plan pluriannuel comporte des règles transparentes pour la fixation des possibilités de pêche pour les stocks halieutiques, lesquels font l'objet d'une évaluation en vue d'atteindre le RMD. Il contient également des règles spécifiques en matière de contrôle et habilite la Commission à adopter des actes délégués en ce qui concerne certains stocks de prises accessoires, les exemptions à l'application de l'obligation de débarquement et les mesures techniques.

Les espèces cibles couvertes par le plan pluriannuel sont le cabillaud, le hareng et le sprat, ainsi que les prises accessoires de plie, de flet, de turbot et de barbue<sup>4</sup>. Les espèces cibles représentent environ 95 % du total des captures dans la mer Baltique.<sup>5</sup> Les règlements du Conseil sur les possibilités de pêche annuelles en mer Baltique fixent des TAC et des quotas nationaux annuels pour les stocks cibles, ainsi que pour la plie et le saumon.

Le plan pluriannuel a été appliqué pour la première fois à la saison de pêche commençant le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Premier du genre, le plan pluriannuel pour la mer Baltique a servi de modèle aux plans pluriannuels pour la mer du Nord, les eaux occidentales et la Méditerranée occidentale. L'expérience acquise lors de la mise en œuvre du plan pluriannuel pour la mer Baltique a été mise à profit pour améliorer ce plan pluriannuel et pour élaborer les plans pluriannuels ultérieurs.

Le présent rapport se fonde sur les derniers avis du CIEM portant sur les stocks concernés de la mer Baltique<sup>6</sup>, sur un avis spécial demandé au CIEM<sup>7</sup>, sur l'analyse faite par le comité

---

<sup>3</sup> Document 8529/14 Limité Pêche 117, Codex 1004 du 3 avril 2014, Conseil de l'Union européenne.

<sup>4</sup> Pour le saumon de la mer Baltique, la Commission a proposé un plan pluriannuel dans le document COM(2011) 470 final du 12.8.2011.

<sup>5</sup> Avis du Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM) 2019 – «Baltic Sea Ecoregion – Fisheries Overview» du 2 septembre 2019, p. 5.

<sup>6</sup> Avis disponibles à l'adresse suivante: <http://www.ices.dk/advice/Pages/Latest-Advice.aspx>.

scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP)<sup>8</sup> de la Commission des rapports nationaux de 2018 sur l'obligation de débarquement<sup>9</sup> et sur les informations dont dispose la Commission. En outre, le groupe des États membres de la mer Baltique (BaltFish), le conseil consultatif pour la mer Baltique (BSAC) et ses membres ont été consultés<sup>10</sup>. Le présent rapport contient un aperçu de l'évolution dans les domaines concernés de la mise en œuvre du plan pluriannuel, les premières conclusions après trois années complètes de mise en œuvre (2017-2019) et les possibilités de pêche établies dans le cadre du plan pluriannuel pendant quatre années consécutives (2017-2020).

## 2. ÉVOLUTION DANS LES DOMAINES CONCERNES

Le rapport est axé sur l'évolution constatée depuis 2016 dans cinq domaines principaux: les niveaux de pêche, les rejets, l'approche écosystémique, la coopération régionale et les aspects socio-économiques.

### 2.1. LES POSSIBILITES DE PECHE FIXEES DEPUIS 2017

Jusqu'en 2019, une évaluation du RMD était disponible pour sept des huit stocks, une telle évaluation n'étant pas disponible pour le cabillaud de la Baltique orientale. En 2020, elle n'était plus disponible pour le hareng du golfe de Botnie.

Dans les quatre exercices de fixation des TAC réalisés depuis l'entrée en vigueur du plan pluriannuel en juillet 2016, il a fallu fixer un total de 32 TAC couverts par le plan pluriannuel, dont 24 étaient des cas simples et huit nécessitaient des éléments de contexte supplémentaires<sup>11</sup>.

Parmi les 24 cas simples, la Commission a proposé des TAC à la valeur FRMD ou dans la fourchette inférieure de RMD, dans 23 cas. Dans un cas (hareng de la Baltique centrale pour 2019), la Commission a proposé, conformément au plan pluriannuel, un TAC à la valeur supérieure de FRMD, proposition que le Conseil a suivie. Le Conseil a suivi la proposition de la Commission dans 16 des 24 cas susmentionnés. Dans deux cas, il a décidé de fixer des TAC inférieurs à la proposition de la Commission (sprat de la mer Baltique pour 2017 et hareng de la Baltique centrale pour 2018). Dans cinq cas, il a augmenté le TAC pour l'inscrire dans les fourchettes de FRMD applicables du plan pluriannuel (hareng du golfe de Riga pour 2017, hareng de la Baltique occidentale pour 2018, hareng du golfe de Botnie pour 2018, cabillaud de la Baltique occidentale pour 2019 et sprat de la mer Baltique pour 2020). Dans le dernier cas, concernant une espèce accessoire, il a augmenté le TAC pour le fixer au-delà de l'avis de

---

<sup>7</sup> Avis du CIEM 2019 – sr.2019.15 du 27 juin 2019.

<sup>8</sup> Décision 2016/C 74/05 de la Commission du 25 février 2016 créant un comité scientifique, technique et économique de la pêche (JO C 74 du 26.2.2016, p. 4).

<sup>9</sup> Rapport de la 60<sup>e</sup> réunion plénière du CSTEP (PLEN-19-01), point 6.2, p. 18-33; rapport contractuel spécial intitulé «Evaluation of Member States' Annual Reports on the Landing Obligation (for 2018), March 2019», [Évaluation des rapports annuels des États membres sur l'obligation de débarquement (pour 2018), mars 2019] document de référence pour le rapport de la réunion plénière.

<sup>10</sup> Le questionnaire et les réponses figurent dans le document de travail des services de la Commission SWD(2020)XXX qui accompagne le présent rapport.

<sup>11</sup> Un tableau détaillé est fourni dans l'annexe du document de travail des services de la Commission qui accompagne le présent rapport.

précaution (plie de la mer Baltique pour 2018), tandis que pour toutes les autres années, le TAC a été fixé en tenant compte à la fois du RMD et de l'avis de précaution.

Les huit cas présentant un contexte particulier sont le cabillaud de la Baltique occidentale pour 2017 et 2018, le hareng de la Baltique occidentale pour 2019 et 2020, et le cabillaud de la Baltique orientale pour l'intégralité de la période. Ces cas sont décrits ci-dessous.

#### 2.1.1. Cabillaud de la Baltique occidentale

On savait depuis des années que d'importantes quantités de cabillaud de la Baltique orientale se trouvaient dans la zone 24, qui fait partie de la zone de gestion du cabillaud de la Baltique occidentale. En 2015, le CIEM a été en mesure de quantifier ce phénomène et a proposé des options de gestion. Ces options ont eu des répercussions directes sur la stabilité relative, mais les États membres de la mer Baltique n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur la marche à suivre. Dans les deux cas, la Commission a ensuite proposé un TAC à la valeur FRMD (correspondant respectivement à une réduction de 35 % et de 88 % par rapport au TAC de l'année précédente) en fonction de la présence de cabillaud de la Baltique orientale et occidentale dans la zone de gestion. Le Conseil a fixé le TAC pour 2017 en le diminuant de 56 % par rapport à celui de 2016. Pour 2018, la Commission a de nouveau pris en considération la présence des deux stocks de cabillaud et a proposé une reconduction du TAC de 2017, proposition que le Conseil a suivie. En outre, comme la quantité de poissons dans la mer est inférieure au  $B_{\text{trigger}}$  depuis de nombreuses années, le Conseil a adopté, sur proposition de la Commission, des fermetures pendant la période de frai et une limite de capture pour la pêche récréative. En ce qui concerne le TAC pour 2019, il convient de noter que les avis scientifiques ont proposé une fourchette très large (de + 30 % à près de + 400 %). La Commission a proposé la valeur inférieure parce que les avis scientifiques indiquaient que le stock ne se fondait que sur une seule bonne classe d'âge. Le Conseil a fixé le TAC dans la fourchette inférieure (augmentation de 70 %). Pour 2020, après que le CIEM a conseillé que la quantité de poissons dans la seule bonne classe d'âge soit revue à la baisse de 54 %, la Commission a proposé de fixer le TAC à la valeur la plus basse, soit une réduction de 68 % par rapport au TAC de 2019. Le Conseil a fixé le TAC dans la fourchette inférieure en le réduisant de 60 %.

#### 2.1.2. Cabillaud de la Baltique orientale

Aucune évaluation du RMD pour le cabillaud de la Baltique orientale n'a été réalisée au cours de la période couverte par le présent rapport. Jusqu'en 2019, le CIEM a conseillé chaque année de réduire le TAC pour le cabillaud de la Baltique orientale sur la base de l'avis de précaution. Pour 2017, la Commission a proposé de réduire le TAC de - 39 %, conformément à l'avis du CIEM sur la présence de cabillaud de la Baltique orientale dans la zone de distribution. Le Conseil a diminué le TAC de - 25 % par rapport à celui de 2016. Pour 2018, la Commission a tenu compte de la présence du stock dans la zone de distribution et a proposé une réduction de 28 % du TAC, fixant celui-ci à un niveau légèrement supérieur à celui indiqué dans l'avis du CIEM. La Commission a donc proposé de reconduire le TAC pour le stock occidental et a donc fixé ce TAC à un niveau inférieur à la valeur FRMD. Pour le stock oriental, le Conseil a diminué le TAC de 8 % par rapport à celui de 2017. Pour 2019, le Conseil a adopté sur proposition de la

Commission un TAC correspondant à une réduction de 15 % par rapport à celui de 2018. Les TAC fixés par le Conseil pour les trois années étaient tous supérieurs au niveau conseillé par le CIEM dans son avis de précaution.

Pour 2020, le CIEM s'est montré beaucoup plus sévère en émettant un premier avis de prise zéro. En conséquence, la Commission a cherché à formuler une proposition qui tienne compte de la réalité des pêcheries mixtes en mer Baltique, où le cabillaud de la Baltique orientale est une prise accessoire inévitable dans la plupart des autres pêcheries. Elle a dès lors proposé de fermer toute pêche ciblée du cabillaud de la Baltique orientale et de n'autoriser qu'un TAC restrictif pour les prises accessoires de 2 000 t (soit - 92 % par rapport au TAC de 2019). Ce TAC restrictif doit couvrir les prises accessoires inévitables de cabillaud de la Baltique orientale dans d'autres pêcheries afin que celles-ci puissent poursuivre leur activité. Cette mesure a été associée à des mesures correctives requises par le plan pluriannuel, telles que la fermeture de la pêche dans les zones de frai pour toutes les flottes capturant du cabillaud de la Baltique orientale. Le Conseil a accepté la proposition de la Commission. Étant donné la situation difficile de ce stock, la Commission a proposé de modifier le plan pluriannuel pour la mer Baltique afin de renforcer certaines mesures de gestion et de proposer aux opérateurs de retirer leurs navires et de quitter définitivement le secteur<sup>12</sup>.

### 2.1.3. Hareng de la Baltique occidentale

Pendant de nombreuses années jusqu'en 2018, le TAC pour le hareng de la Baltique occidentale a été fixé conformément au RMD. En 2018, le CIEM a réévalué le stock et a conclu que la biomasse du stock se situait en dessous du niveau limite de danger de  $B_{lim}$ . Comme aucun TAC positif ne permettrait de reconstituer le stock au-dessus de  $B_{lim}$  l'année suivante, le CIEM a émis un avis de capture zéro pour 2019. La Commission a cherché une solution équilibrée, tout en proposant un TAC suffisamment bas pour contribuer à la reconstitution du stock. Sur la base des règles du plan pluriannuel, la Commission a proposé pour 2019 une diminution du TAC de 44 % (c'est-à-dire la valeur inférieure de  $F_{RMD}$ ) associée à une mesure corrective (diminution supplémentaire de 19 points de pourcentage), comme l'exige le plan pluriannuel. Conformément au plan pluriannuel, le Conseil a diminué le TAC de 48 % par rapport à celui de 2018. Pour 2020, la Commission a proposé une diminution du TAC de 42 % (c'est-à-dire la valeur inférieure de  $F_{RMD}$ ) associée à une mesure corrective (diminution supplémentaire de 29 %). Selon le CIEM, il s'agissait de reconstituer le stock au-dessus de  $B_{lim}$  d'ici à 2022. Conformément au plan pluriannuel, le Conseil a fixé le TAC à un niveau correspondant à une diminution de 65 % par rapport à celui de 2019. Ces décisions démontrent que le Conseil a pris des décisions difficiles, bien que nécessaires. Celles-ci ont été rendues possibles grâce au cadre de reconstitution à long terme prévu par le plan pluriannuel, qui combine des TAC restrictifs et des mesures correctives supplémentaires.

---

<sup>12</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2016/1139 en ce qui concerne l'instauration de limites de capacité pour le cabillaud de la Baltique orientale, la collecte de données et les mesures de contrôle en mer Baltique, ainsi que le règlement (UE) n° 508/2014 en ce qui concerne l'arrêt définitif pour les flottes pêchant le cabillaud de la Baltique orientale; COM(2019) 564 final de la Commission du 31 octobre 2019.

#### 2.1.4. Synthèse

En 2016, trois des sept TAC relatifs aux stocks ayant fait l'objet d'une évaluation du RMD ont été fixés conformément aux avis visant le RMD (le hareng de la Baltique occidentale, le hareng de la Baltique centrale et la plie de la mer Baltique). De 2017 à 2019, chaque année, six TAC ont été fixés conformément au RMD. Ce n'était pas le cas pour le cabillaud de la Baltique occidentale en 2017, la plie de la mer Baltique en 2018 et le hareng de la Baltique occidentale en 2019, ce dernier ayant fait l'objet d'un avis de capture zéro, car la biomasse du stock était inférieure aux limites biologiques de sécurité. Une pêcherie qui reçoit un avis de capture zéro n'est en principe pas conforme au RMD et la priorité est de reconstituer le stock. Ce n'est qu'une fois le stock reconstitué que la question se pose à nouveau de savoir quel TAC peut être établi conformément à l'avis du CIEM visant le RMD ainsi qu'au plan pluriannuel. Pour 2020, cinq des six TAC relatifs aux stocks ayant fait l'objet d'une évaluation du RMD ont été fixés conformément au RMD, ce qui n'a pas été le cas pour le hareng de la Baltique occidentale, qui a de nouveau reçu un avis de capture zéro.

Les parties prenantes consultées ont exprimé des opinions divergentes sur le rôle du plan pluriannuel en ce qui concerne la fixation des TAC. Les administrations nationales estiment que le plan pluriannuel a facilité le processus et soulignent l'importance des évaluations analytiques des stocks ainsi que l'incidence des fluctuations annuelles des niveaux de TAC conseillés et des facteurs qui ne sont pas liés à la pêche. Selon le BSAC, le plan pluriannuel n'a satisfait personne, certains membres le trouvant même contre-productif. Il existe deux types d'arguments pour étayer cette évaluation. Pour certains, le plan pluriannuel est trop rigide, car il ne permet pas d'augmenter suffisamment les TAC dans certaines situations, tandis que d'autres membres affirment que le plan pluriannuel est trop souple et n'a par conséquent pas permis de garantir que tous les TAC soient fixés conformément au RMD au plus tard en 2020.

La Commission ne partage pas les points de vue exprimés au sein du BSAC. Au vu de ce qui précède, il est évident que le plan pluriannuel a facilité l'accord sur les possibilités de pêche et les mesures correctives, en fournissant un ensemble de règles claires que la Commission doit suivre dans ses propositions et que le Conseil doit respecter dans sa prise de décisions. En suivant les règles détaillées fixées dans le plan pluriannuel, les décisions ont été cohérentes et alignées sur les objectifs de la PCP et produisent des résultats. Ainsi, le stock de cabillaud de la Baltique occidentale devrait être reconstitué en 2020 et celui de hareng de la Baltique occidentale est en voie de reconstitution.

## **2.2. OBLIGATION DE DEBARQUEMENT ET REJETS**

L'un des principaux objectifs de la PCP réformée est de mettre en œuvre l'obligation de débarquement et d'éliminer progressivement les rejets en évitant et en réduisant les captures indésirées. L'obligation de débarquement s'applique aux espèces soumises à un régime de TAC. En mer Baltique, l'obligation de débarquement est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015 pour le cabillaud, le hareng, le sprat et le saumon, et le 1<sup>er</sup> janvier 2017 pour la plie.

L'article 7 du plan pluriannuel prévoit des dispositions plus détaillées liées à la mise en œuvre de l'obligation de débarquement. Le PPA habilite la Commission à adopter des actes délégués en ce qui concerne les exemptions relatives aux taux de survie élevés et les exemptions *de minimis*, les dispositions spécifiques relatives à la documentation des captures et la fixation de tailles minimales de référence de conservation<sup>13</sup>. En outre, le plan pluriannuel précise que l'obligation de débarquement ne s'applique pas à la pêche récréative.

Le CIEM estime<sup>14</sup> que les pratiques de rejet n'ont probablement guère évolué depuis l'entrée en vigueur de l'obligation de débarquement: les rejets d'espèces pélagiques restent négligeables; pour les autres pêcheries, les rejets officiellement déclarés ont été réduits à un niveau proche de zéro, mais les rejets illégaux se poursuivent. Dans son évaluation des rapports annuels de 2018 des États membres sur l'obligation de débarquement<sup>15</sup>, le CSTEP a indiqué que, pour la mer Baltique, les organismes régionaux compétents ont défini de manière proactive des approches visant à améliorer la mise en œuvre de l'obligation de débarquement. Toutefois, le CSTEP a également déclaré que les données quantitatives concernant l'ensemble des bassins maritimes restaient trop limitées pour lui permettre d'estimer l'évolution des quantités rejetées. En outre, certains éléments indiquent que les pratiques d'exploitation du secteur de la pêche en mer n'ont pas changé, ce qui laisse penser qu'une réduction des rejets semble plutôt improbable.

Les parties prenantes consultées partagent l'avis du CIEM sur les rejets en cours. Elles estiment que les contrôles devraient être améliorés et soulignent à juste titre que ces contrôles relèvent du règlement (CE) n° 1224/2009<sup>16</sup> plutôt que du plan pluriannuel. Certaines parties prenantes affirment qu'une utilisation plus fréquente de la fourchette supérieure de RMD lors de la fixation des TAC aurait contribué à réduire les rejets, alors que les ONG ne veulent absolument pas utiliser les fourchettes supérieures. Toutes les personnes interrogées s'accordent à dire que les niveaux réels de rejets sont restés assez stables depuis l'entrée en vigueur de l'obligation de débarquement.

La Commission estime que le problème persistant des rejets est principalement dû à un manque de contrôle et d'application de la réglementation par les autorités des États membres et doit être traité dans le cadre du régime de contrôle de la pêche de l'Union européenne. Le plan pluriannuel pour la mer Baltique n'a pas été conçu dans le but de résoudre ce problème.

### 2.3. APPROCHE ECOSYSTEMIQUE

---

<sup>13</sup> L'article 15 du règlement (UE) 2019/1241 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à la conservation des ressources halieutiques et à la protection des écosystèmes marins par des mesures techniques, modifiant les règlements (CE) n° 2019/2006 et (CE) n° 1224/2009 du Conseil et les règlements (UE) n° 1380/2013, (UE) 2016/1139, (UE) 2018/973, (UE) 2019/472 et (UE) 2019/1022 du Parlement européen et du Conseil, et abrogeant les règlements (CE) n° 894/97, (CE) n° 850/98, (CE) n° 2549/2000, (CE) n° 254/2002, (CE) n° 812/2004 et (CE) n° 2187/2005 du Conseil (JO L 198 du 25.7.2019, p. 105) prévoit également une habilitation.

<sup>14</sup> Voir note de bas de page, 5, p. 7-8; avis du CIEM 2019 – «Baltic Sea Ecoregion – Ecosystem overview», 12 décembre 2019, p. 8.

<sup>15</sup> Voir note de bas de page 9.

<sup>16</sup> 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).

L'article 2, paragraphe 3, du règlement de base de la PCP dispose que la PCP doit mettre en œuvre l'approche écosystémique de la gestion des pêches afin de faire en sorte que les incidences négatives des activités de pêche sur l'écosystème marin soient réduites au minimum. L'article 3, paragraphe 3, du plan pluriannuel prévoit que le plan pluriannuel doit être compatible avec la législation environnementale de l'Union, en particulier avec l'objectif de réalisation d'un bon état écologique d'ici à 2020 au plus tard, comme le requiert la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» 2008/56/CE (ci-après la «DCSMM») <sup>17</sup>. La DCSMM prévoit onze descripteurs qualitatifs servant à définir le bon état écologique. Le plan pluriannuel vise à garantir que les conditions du descripteur 3 (le plus pertinent pour la gestion des pêches) sont remplies et à contribuer à la réalisation d'autres descripteurs pertinents en proportion du rôle relatif joué par les pêcheries.

Le descripteur 3 est directement lié à la fixation des possibilités de pêche. Il établit que «[l]es populations de tous les poissons et crustacés exploités à des fins commerciales se situent dans les limites de sécurité biologique, en présentant une répartition de la population par âge et par taille qui témoigne de la bonne santé du stock». Les activités de pêche ont une incidence sur les descripteurs relatifs à la diversité biologique (1), au réseau trophique (4), à l'intégrité des fonds marins (6) et aux déchets marins (10). La contribution de la pêche aux autres descripteurs est au mieux indirecte et/ou négligeable <sup>18</sup>.

Les incidences des activités de pêche sur la population de marsouins communs en mer Baltique sont très préoccupantes. La noyade dans les engins de pêche est considérée comme la principale cause de mortalité anthropique pour ces mammifères. Avec une population estimée à seulement 447 individus, ces mammifères sont aujourd'hui classés comme étant en danger critique d'extinction <sup>19</sup>. La Commission estime que les États membres de la mer Baltique n'ont pas pris de mesures suffisantes pour protéger ces animaux et elle examinera les mesures urgentes qui peuvent être justifiées et qui sont indiquées par la science.

Le CIEM confirme que l'écosystème de la mer Baltique subit une mutation profonde et n'est pas en équilibre. Un grand nombre d'espèces et d'habitats de la mer Baltique ne sont pas en bon état écologique en raison de l'influence humaine sur le milieu marin <sup>20</sup>. Les cinq pressions les plus importantes sur la mer Baltique sont l'enrichissement en nutriments et en matières organiques, la pêche, l'introduction de composés contaminants, l'introduction d'espèces non indigènes et l'abrasion et la perte de substrat.

## 2.4. COOPERATION REGIONALE

---

<sup>17</sup> 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 (JO L 164 du 25.6.2008, p. 19).

<sup>18</sup> Introduction d'espèces non indigènes (2), eutrophisation d'origine humaine (5), conditions hydrographiques (7), niveau de concentration des contaminants dans la mer (8), quantités de contaminants présents dans les poissons et fruits de mer (9), introduction d'énergie, y compris de sources sonores sous-marines (11).

<sup>19</sup> Voir note de bas de page 14 (Ecosystem overview), p. 18.

<sup>20</sup> Voir note de bas de page 7, p. 1; note de bas de page 14 (Ecosystem Overview), p. 3.

Afin de mieux tenir compte des divergences entre les différents bassins maritimes et d'intégrer davantage les parties prenantes dans la gestion des pêches, l'Union a institué en 2004 des conseils consultatifs régionaux<sup>21</sup>. Le BSAC a été créé en mars 2006. Il a pour objectif principal de fournir des conseils sur la gestion des pêches en mer Baltique. Il se compose d'organisations représentant le secteur de la pêche et d'autres groupes d'intérêt concernés par la PCP (des organisations environnementales, des organisations de pêche sportive et récréative, etc.)<sup>22</sup>.

La réforme de la PCP en 2013 a renforcé cette dimension régionale et l'appropriation de la gestion des pêches. Le règlement de base de la PCP a défini le rôle et la fonction des conseils consultatifs<sup>23</sup>. Les conseils consultatifs doivent être consultés sur certaines questions, notamment sur les recommandations communes des États membres, et leur avis doit être pris en considération. Les divergences dans les mesures adoptées doivent être expliquées. La Commission et les États membres peuvent consulter les conseils consultatifs sur toute mesure, et ceux-ci peuvent soumettre des recommandations et informer des problèmes liés à la gestion, à la conservation et aux aspects socio-économiques des pêches.

Un autre aspect de la régionalisation renforcée est que les États membres concernés peuvent soumettre des recommandations communes sur des questions pour lesquelles la Commission est habilitée à adopter des actes délégués, c'est-à-dire pour les mesures de conservation nécessaires, les mesures techniques et les plans de rejets. À cet effet, les États membres de la mer Baltique ont établi, fin 2013, le forum des pêches de la mer Baltique («BaltFish»)<sup>24</sup>. L'objectif premier de BaltFish est d'améliorer la coordination et la coopération entre ses États membres en ce qui concerne la gestion des pêches, et de renforcer la coopération avec d'autres acteurs clés de la région. BaltFish comporte deux niveaux de travail: un groupe de haut niveau composé des directeurs des pêches des États membres, auquel sont associés des fonctionnaires de la Commission, et un séminaire du forum composé de représentants des États membres, de la Commission, du BSAC, des organisations intergouvernementales concernées et d'autres parties prenantes.

Les parties prenantes consultées ne sont pas convaincues de la valeur ajoutée du plan pluriannuel en ce qui concerne la coopération régionale. Les États membres estiment que la coopération régionale s'est renforcée de manière positive, mais soulignent que la formulation des recommandations communes notamment pourrait être améliorée. L'idée de recommandations communes en tant qu'instrument adapté à la région est bien comprise, mais leur formulation nécessite souvent des recherches préalables qui prennent du temps. L'adoption d'actes délégués est également chronophage en raison des différentes étapes scientifiques et administratives du processus. Enfin, le contrôle exercé par le Conseil et le Parlement européen représente une étape importante du processus. Les États membres soulignent que des structures plus formelles pour les groupes régionaux seraient nécessaires, ce que le plan pluriannuel ne prévoit pas. Ce constat

---

<sup>21</sup> Décision 2004/585/CE du Conseil du 19 juillet 2004 instituant des conseils consultatifs régionaux dans le cadre de la politique commune de la pêche (JO L 256 du 3.8.2004, p. 17).

<sup>22</sup> <http://www.bsac.dk/BSAC/About-the-BSAC>.

<sup>23</sup> Articles 43, 44 et 45 du règlement (UE) 1380/2013. En outre, des règles plus détaillées sur le fonctionnement des conseils consultatifs ont été fixées par le règlement délégué (UE) 2015/242 de la Commission du 9 octobre 2014 définissant les modalités du fonctionnement des conseils consultatifs dans le cadre de la politique commune de la pêche (JO L 41 du 17.2.2015, p. 1).

<sup>24</sup> Protocole d'accord sur les principes et les méthodes de travail du forum des pêches de la mer Baltique (BaltFish) du 13 décembre 2013, <http://www.bsac.dk/BSAC-Resources/Documents-section/BALTFISH>.

expliquerait pourquoi les parties prenantes estiment que le plan pluriannuel s'est révélé inadéquat pour faire progresser la régionalisation.

Le BSAC est d'avis que le plan pluriannuel n'a pas renforcé la coopération régionale. Elle déplore notamment que BaltFish ne consacre pas assez de temps aux questions qui ne sont pas liées aux possibilités de pêche annuelles.

La Commission estime que le plan pluriannuel fournit le cadre juridique nécessaire et que les États membres auraient dû recourir davantage à la régionalisation en formulant plus de propositions communes et en consultant les conseils consultatifs et les autres parties prenantes sur les questions qui ont eu une influence sur la mer Baltique au cours des dernières années. Des questions clés, telles qu'une gestion plus durable du cabillaud de la Baltique orientale ou la prise de mesures réelles pour protéger les marsouins communs, gravement menacés, n'ont pas été abordées collectivement.

## **2.5. ÉVOLUTION DE LA SITUATION SOCIO-ECONOMIQUE**

D'une manière générale, la pêche en mer Baltique a généré des bénéfices, bien que les débarquements et leur valeur aient diminué, principalement en raison de la baisse des prix du cabillaud. À ce stade, aucune donnée n'est disponible en ce qui concerne l'évolution depuis 2018, mais la situation environnementale, l'épuisement du stock de cabillaud de la Baltique orientale et la situation actuelle en matière de santé publique ont certainement eu une incidence négative.

Les parties prenantes consultées affirment qu'il existe une corrélation négative entre la mise en œuvre du plan pluriannuel et le développement socio-économique, en raison de l'évolution négative des stocks. Le secteur de la pêche affirme que le principal échec du plan pluriannuel est son manque de considérations socio-économiques et sa rigidité en matière de fixation des TAC. Il estime en effet que les conditions d'utilisation des fourchettes supérieures devraient être moins strictes de manière à ce que ces fourchettes puissent être utilisées plus souvent. Les ONG affirment en revanche que la prise en considération des aspects socio-économiques lors de la fixation des TAC n'est pas suffisamment documentée, et que l'utilisation de fourchettes supérieures de RMD équivaut à de la «surpêche». Elles estiment également que la «surpêche» a conduit à une évolution négative de la situation socio-économique. Les États membres soulignent que la fourchette supérieure peut être utilisée pour des raisons socio-économiques.

La Commission est d'avis que le plan pluriannuel a été bénéfique. L'évolution couplée des stocks halieutiques et de la pêche n'est pas tant due à la mise en œuvre du plan pluriannuel qu'à des causes qui étaient établies bien avant l'entrée en vigueur du plan pluriannuel, à savoir des facteurs environnementaux, et en particulier une pêche non durable, qui ont, au fil du temps, créé un réel préjudice socio-économique, financièrement lourd pour les pêcheurs, hommes et femmes, qui vivent de la pêche. Seules des pratiques de pêche durable et une protection appropriée de l'environnement peuvent garantir la vitalité des communautés de pêcheurs au fil du temps. C'est ce que prévoit le cadre juridique du plan pluriannuel.

Enfin, il convient de mentionner que le règlement sur le FEAMP<sup>25</sup> soutient les objectifs de la PCP et, partant, la mise en œuvre du plan pluriannuel. Dans ce contexte, les États membres utilisent le FEAMP en particulier pour soutenir le développement d'une pêche plus sélective, pour cofinancer les activités de contrôle et d'application de la réglementation des pêches et pour réduire les incidences socio-économiques de certaines mesures de conservation sur les pêcheurs. Sur la base des rapports des États membres, la Commission fournit un rapport annuel sur la mise en œuvre du FEAMP<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Règlement (UE) n° 508/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et abrogeant les règlements du Conseil (CE) n° 2328/2003, (CE) n° 861/2006, (CE) n° 1198/2006 et (CE) n° 791/2007 et le règlement (UE) n° 1255/2011 du Parlement européen et du Conseil (JO L 149 du 20.5.2014, p. 1).

<sup>26</sup> Pour le dernier projet de rapport, voir: [https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/2019-11-26-emff-implementation-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/2019-11-26-emff-implementation-report_en.pdf).