



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 21 février 2023
(OR. en)

6716/23
ADD 1

PECHE 57

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	21 février 2023
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	SWD(2023) 103 final
Objet:	DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION Politique commune de la pêche - État des lieux accompagnant le document: COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL La politique commune de la pêche aujourd'hui et demain : un pacte pour la pêche et les océans vers une gestion de la pêche durable, fondée sur des données scientifiques, innovante et inclusive

Les délégations trouveront ci-joint le document SWD(2023) 103 final.

p.j.: SWD(2023) 103 final



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 21.2.2023
SWD(2023) 103 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Politique commune de la pêche - État des lieux

accompagnant le document:

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

**La politique commune de la pêche aujourd'hui et demain :
un pacte pour la pêche et les océans vers une gestion de la pêche durable, fondée sur des
données scientifiques, innovante et inclusive**

{COM(2023) 103 final}

Table des matières

1.	Introduction	5
1.1.	Bref historique de la dernière réforme de la politique commune de la pêche en 2013	6
2.	Contexte stratégique	9
2.1.	Approche écosystémique en matière de gestion des pêches	9
2.1.1.	Introduction	9
2.1.2.	Contexte: de 2009 à l'état des lieux en 2022	10
2.1.3.	Perspectives et difficultés	13
2.2.	Dimension économique	14
2.2.1.	Introduction	14
2.2.2.	Contexte: de 2009 à l'état des lieux en 2022	15
2.3.	Dimension sociale	19
2.3.1.	Introduction	19
2.3.2.	Contexte: de 2009 à l'état des lieux en 2022	19
2.3.3.	Dimension sociale des pêches maritimes au niveau mondial	25
2.3.4.	Petite pêche côtière	25
2.3.5.	Perspectives et difficultés	27
2.4.	Économie bleue durable	29
2.4.1.	Introduction	29
2.4.2.	Contexte	30
2.4.3.	Planification de l'espace maritime	30
2.4.4.	Perspectives et difficultés	32
2.5.	Pêche récréative	33
2.5.1.	Introduction	33
2.5.2.	Contexte: de 2009 à l'état des lieux en 2022	33
2.5.3.	Perspectives et difficultés	36
2.6.	Des océans propres et en bonne santé	36
2.6.1.	Introduction	36
2.6.2.	Des océans propres et en bonne santé au niveau de l'Union	37
2.6.3.	Des océans propres et en bonne santé au niveau international	39

2.6.4.	Perspectives et difficultés.....	40
2.7.	Changement climatique.....	41
2.7.1.	Introduction.....	41
2.7.2.	Contexte: de 2009 à l'état des lieux en 2022	42
2.7.3.	Incidences du changement climatique sur les secteurs européens de la pêche et de l'aquaculture.....	42
2.7.4.	Un cadre de gestion des pêches souple et évolutif pour renforcer la résilience au changement climatique.....	44
2.7.5.	Augmenter les économies de carburant dans la pêche et réduire les émissions de carbone de la flotte	47
2.8.	Programme de gouvernance internationale des océans.....	48
2.8.1.	Introduction.....	48
2.8.2.	Contexte: de 2009 à l'état des lieux en 2022	48
2.8.3.	Perspectives et difficultés.....	49
3.	Application du règlement relatif à la PCP.....	49
3.1.	Mesures de gestion des pêches pour la conservation et l'exploitation durable des ressources biologiques de la mer.....	49
3.2.	Plans pluriannuels	50
3.2.1.	Introduction.....	50
3.2.2.	Contexte: de 2009 à l'état des lieux en 2022	50
3.2.3.	Plan pluriannuel pour la mer Baltique	51
3.2.4.	Plan pluriannuel pour la mer du Nord et plan pluriannuel pour les eaux occidentales.....	52
3.2.5.	PPA pour la Méditerranée occidentale.....	53
3.2.6.	Plans pluriannuels en Méditerranée et en mer Noire dans le cadre de la CGPM	54
3.3.	Obligation de débarquement	55
3.3.1.	Introduction.....	55
3.3.2.	Contexte: de 2009 à l'état des lieux en 2022	55
3.3.3.	Renforcement de la coopération et amélioration des connaissances sur l'obligation de débarquement (et sa mise en œuvre).....	56
3.3.4.	Mise en œuvre de l'obligation de débarquement et incidence socio-économique.....	58
3.3.5.	Perspectives et difficultés.....	61
3.4.	Avis scientifiques.....	63
3.4.1.	Introduction.....	63

3.4.2.	Contexte: de 2009 à l'état des lieux en 2022	64
3.4.3.	Modifications nécessaires en ce qui concerne les avis scientifiques et la collecte de données.....	65
3.4.4.	Vers une plus grande participation des parties prenantes	65
3.4.5.	Renforcement de la mise en œuvre d'une approche écosystémique en matière de gestion des pêches	67
3.5.	Mesures techniques	68
3.5.1.	Introduction	68
3.5.2.	Contexte: du cadre précédent à l'état des lieux en 2022	69
3.5.3.	Perspectives et difficultés.....	70
3.6.	Possibilités de pêche	71
3.6.1.	Introduction	71
3.6.2.	Contexte: de 2009 à l'état des lieux en 2022	72
3.6.3.	Attribution des possibilités de pêche	72
3.6.4.	Perspectives et difficultés.....	74
3.7.	Mesures d'urgence	75
3.7.1.	Introduction	75
3.7.2.	Contexte: de 2009 à l'état des lieux en 2022	75
3.7.3.	Perspectives et difficultés.....	75
3.8.	Mesures de conservation nécessaires pour le respect des obligations de la législation environnementale de l'Union.....	75
3.8.1.	Introduction	75
3.8.2.	Contexte: de 2009 à l'état des lieux en 2022	76
3.8.3.	Perspectives et difficultés.....	80
3.9.	Gestion de la capacité de pêche	80
3.9.1.	Introduction	80
3.9.2.	Contexte: de 2009 à l'état des lieux en 2022	80
3.9.3.	Plafonds de capacité de pêche.....	82
3.9.4.	Fichiers de la flotte de pêche.....	82
3.9.5.	Flottes de pêche dans les régions ultrapériphériques	83
3.9.6.	Perspectives et difficultés.....	85
3.10.	Aquaculture	85

3.10.1.	Introduction	85
3.10.2.	Contexte: de 2009 à l'état des lieux en 2022	86
3.10.3.	Perspectives et difficultés.....	87
3.11.	Coopération régionale sur les mesures de conservation – Régionalisation	88
3.11.1.	Introduction	88
3.11.2.	Contexte: de 2009 à l'état des lieux en 2022	89
3.11.3.	Coordination régionale en vertu du cadre pour la collecte de données.....	92
3.11.4.	Perspectives et difficultés.....	93
3.12.	Conseils consultatifs	94
3.12.1.	Introduction	94
3.12.2.	Contexte: de 2011 à l'état des lieux en 2022	94
3.12.3.	Rôle des conseils consultatifs.....	95
3.12.4.	Fonctionnement des conseils consultatifs	96
3.12.5.	Perspectives et difficultés.....	98
3.13.	Dimension extérieure	99
3.13.1.	Introduction	99
3.13.2.	Contexte: de 2009 à l'état des lieux en 2022	100
3.13.3.	Pêche illicite, non déclarée et non réglementée	101
3.13.4.	Accords de partenariat dans le domaine de la pêche durable.....	101
3.13.5.	Organisations régionales de gestion des pêches.....	101
3.13.6.	Accords bilatéraux et multilatéraux	103
3.13.7.	Perspectives et difficultés.....	103
3.14.	Marchés et commerce (organisation commune des marchés).....	105
3.15.	Politique structurelle et soutien: financement par l'Union	106
4.	Annexe 1. Synthèse des activités de consultation	110
4.1.	Introduction	110
4.2.	Activités de consultation	110
4.3.	Réponses aux consultations	111
4.4.	Principaux résultats	114
4.5.	Conclusion	115
5.	Annexe 2. Aperçu des études et des rapports ayant servi de source au réexamen...	116

6.	Annexe 3. Statut de ratification des principales conventions par les États membres côtiers de l'Union.....	117
7.	Annexe 4. Plafonds de capacité de pêche (1 ^{er} octobre 2022).....	118
8.	Annexe 5. Aperçu des règlements délégués en vigueur précisant les modalités de mise en œuvre de l'obligation de débarquement.....	121

1. INTRODUCTION

Conformément à l'article 49 du règlement (UE) n° 1380/2013 relatif à la politique commune de la pêche¹ (ci-après le «règlement relatif à la PCP»), l'objectif du présent document de travail des services de la Commission et de la communication qu'il accompagne est de faire rapport sur le fonctionnement de la politique commune de la pêche (PCP). Il s'agit d'évaluer l'état d'avancement et la mise en œuvre des différentes dispositions, compte tenu des nouvelles difficultés et des nouvelles perspectives apparues depuis la réforme de 2013, ainsi que des orientations politiques énoncées dans le pacte vert pour l'Europe² et des stratégies connexes, à savoir la stratégie en faveur de la biodiversité³ et la stratégie «De la ferme à la table»⁴. Le présent document s'intéresse aux incidences de la triple crise environnementale (perte de biodiversité, changement climatique et pollution) sur la gestion des pêches et de l'aquaculture, ainsi qu'à d'autres questions. Il présente une analyse des difficultés socio-économiques résultant de la pandémie de COVID-19, des prix élevés de l'énergie et des intrants, des perturbations des flux commerciaux dues au contexte géopolitique, ainsi qu'une analyse de la manière dont ces facteurs ont eu une incidence sur la mise en œuvre de la PCP.

Le présent document porte sur la nouvelle dynamique de la gestion des pêches résultant du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. Depuis lors, la gestion des stocks halieutiques avec les pays tiers est devenue la règle plutôt que l'exception, y compris dans l'Atlantique du Nord-Est. Dans la pratique, cela signifie que la grande majorité des stocks couverts par les cycles annuels de possibilités de pêche sont gérés dans le cadre d'une consultation internationale. Cette situation complique davantage le processus décisionnel et souligne la nécessité de renforcer la coopération.

Le présent document se fonde sur les contributions reçues lors de la consultation ciblée des parties prenantes et de l'appel à contributions (un résumé des activités de consultation figure à l'annexe 1). Il s'appuie sur les multiples résolutions adoptées par le Parlement européen, sur les discussions soulevées lors de la réunion informelle des directeurs généraux et des attachés chargés de la pêche qui s'est tenue en mai 2022, ainsi que sur les recommandations et avis émis par les conseils consultatifs. Il repose également sur les travaux menés par les organismes consultatifs scientifiques tels que le comité scientifique, technique et économique de la pêche, le Conseil international pour l'exploration de la mer et les organismes scientifiques régionaux des organisations régionales de gestion des pêches.

Pour ne pas faire double emploi, les services de la Commission s'abstiennent ici d'évaluer en profondeur des aspects spécifiques du règlement relatif à la PCP qui sont évalués ou appréciés de manière plus détaillée dans d'autres documents tels que les rapports autonomes ou les

¹ Règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n° 1954/2003 et (CE) n° 1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) n° 2371/2002 et (CE) n° 639/2004 du Conseil et la décision 2004/585/CE du Conseil.

² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Le pacte vert pour l'Europe» [COM(2019) 640 final].

³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 – Ramener la nature dans nos vies» [COM(2020) 380 final].

⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Une stratégie “De la ferme à la table” pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement» [COM(2020) 381 final].

communications sur la gouvernance internationale des océans⁵, le règlement de contrôle⁶, le cadre de collecte des données⁷, les communications annuelles sur la PCP⁸, l'évaluation du plan pluriannuel de la mer Baltique⁹, l'étude d'évaluation rétrospective du règlement relatif à la mer Méditerranée¹⁰, la mise en œuvre du règlement sur les mesures techniques¹¹ et le rapport sur l'organisation commune des marchés¹². Le présent document s'appuie sur ces évaluations ainsi que sur les conclusions des études de l'Agence exécutive européenne pour le climat, les infrastructures et l'environnement commandées par la DG MARE. Tout au long des chapitres, il sera fait référence à ces études et aux rapports d'initiative publiés par le Parlement européen. Ces études et rapports sont également mentionnés à l'annexe 2.

1.1. Bref historique de la dernière réforme de la politique commune de la pêche en 2013

La PCP se fonde sur l'article 43 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Créée dans les années 1970, elle s'est développée au fil du temps pour devenir une véritable politique à l'échelle de l'Union, les États membres ayant mis en commun leurs ressources pour mettre en œuvre une politique unique dans le cadre d'un budget commun. La nature transnationale des difficultés qui se posent en matière de durabilité confirme la nécessité de mettre en place une politique solide reposant sur des règles communes convenues au niveau de l'Union.

L'Union a une compétence exclusive pour gérer la conservation des ressources biologiques de la mer soumises au règlement relatif à la PCP. Cette disposition s'applique tant aux eaux de l'Union qu'à la participation de l'Union à la convention des Nations unies sur le droit de la mer et à d'autres accords des Nations unies auxquels l'Union est partie, tels que l'accord des Nations unies sur les stocks de poissons¹³, et aux obligations internationales qui en découlent.

⁵ Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Fixer le cap vers une planète bleue durable – Communication conjointe relative au programme de l'UE de gouvernance internationale des océans, JOIN(2022) 28 final, et document de travail des services de la Commission, SWD(2022) 174 final.

⁶ COM(2021) 316 final.

⁷ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulé «Rapport sur la mise en œuvre et le fonctionnement du règlement (UE) n° 2017/1004 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 relatif à l'établissement d'un cadre de l'Union pour la collecte, la gestion et l'utilisation de données dans le secteur de la pêche et le soutien aux avis scientifiques sur la politique commune de la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 199/2008 du Conseil (refonte)» [COM(2020) 664 final].

⁸ Chaque année, la communication annuelle apporte des précisions sur l'état de la pêche européenne et fournit des orientations applicables aux propositions de la Commission et aux consultations avec les pays tiers concernant les possibilités de pêche pour l'année suivante. Document le plus récent: communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulée «Vers une pêche plus durable dans l'UE: état des lieux et orientations pour 2023» [COM(2022) 253 final].

⁹ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulé «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» [COM(2020) 494 final].

¹⁰ Commission européenne, direction générale des affaires maritimes et de la pêche, *Retrospective evaluation study of the Mediterranean Sea Regulation: final report*, Office des publications, 2019 (<https://data.europa.eu/doi/10.2771/886852>).

¹¹ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulé «Mise en œuvre du règlement sur les mesures techniques [article 31 du règlement (UE) 2019/1241]» [COM(2021) 583 final] et document de travail des services de la Commission [SWD(2021) 268 final].

¹² Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulé «Mise en œuvre du règlement (UE) n° 1379/2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture [COM(2023) 101 final].

¹³ Accord aux fins de l'application des dispositions de la convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements

L'Union a une compétence exclusive pour gérer les accords de partenariat dans le domaine de la pêche durable (APPD) qu'elle a conclus avec des pays tiers. La PCP comprend des domaines de compétences partagées entre l'Union et ses États membres, où le principe de subsidiarité s'applique. Par exemple, en ce qui concerne l'aquaculture, l'Union apporte une valeur ajoutée en coordonnant les actions visant à surmonter les obstacles les plus courants au développement durable du secteur dans les États membres. Dans le cadre de la politique du marché, qui est essentielle pour créer un marché unique des produits de la pêche et de l'aquaculture et garantir une concurrence loyale, les États membres et les entreprises (y compris les organisations de producteurs) disposent d'un degré élevé d'autonomie dans l'application des différents instruments de la politique du marché disponibles. La PCP contribue à la réalisation des objectifs socio-économiques et à la disponibilité de l'approvisionnement alimentaire en vertu de l'article 39 TFUE.

Le règlement relatif à la PCP actuel fournit un ensemble de règles applicables à la gestion durable des flottes de pêche européennes et à la conservation des stocks halieutiques à l'intérieur et à l'extérieur des eaux de l'Union (concernant les activités de pêche de l'Union). Si la PCP faisait initialement partie de la politique agricole commune, elle a développé une identité propre au fil du temps, grâce à l'adoption de textes législatifs spécifiques et à la mise en place d'une politique structurelle relative à la pêche en 1970. Depuis lors, ces textes législatifs ont été régulièrement modifiés, jusqu'à l'adoption du règlement relatif à la PCP en 2013, qui s'applique encore aujourd'hui.

La réforme de la PCP en 2013 avait pour objectif de remédier aux lacunes du cadre législatif précédent, lesquelles sont épinglées dans le livre vert de 2009¹⁴. Pour la première fois, elle a mis en place un cadre juridique complet se caractérisant par:

- une nouvelle orientation des objectifs vers les dimensions environnementale, économique et sociale de la pêche et une gamme d'outils pour gérer cette approche (comme une approche écosystémique en matière de gestion des pêches);
- une mention explicite de l'approche de précaution et de l'approche écosystémique en matière de gestion des pêches visant à obtenir que tous les stocks halieutiques soient gérés à des niveaux qui permettent de garantir le rendement maximal durable (RMD) d'ici à 2020¹⁵ et que les incidences négatives des activités de pêche sur l'écosystème marin soient réduites au minimum;
- l'introduction progressive d'une obligation de débarquer toutes les captures d'ici à 2019;
- l'application continue des plans pluriannuels afin de mettre en place un cadre pour la gestion de pêcheries spécifiques au niveau des bassins maritimes;

s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrants.

¹⁴ Livre vert, Réforme de la politique commune de la pêche [COM(2009) 163 final].

¹⁵ Gestion des stocks halieutiques à des niveaux qui permettent de garantir le RMD d'ici à 2025 pour les stocks démersaux en Méditerranée occidentale à la suite de l'adoption du règlement (UE) 2019/1022 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 établissant un plan pluriannuel pour les pêcheries exploitant des stocks démersaux en Méditerranée occidentale.

- l'attention particulière portée à la dimension extérieure, conformément aux obligations internationales incombant à l'Union et aux principes de la PCP;
- l'attention portée à l'aquaculture et un nouveau système spécifique de coordination stratégique aux fins du développement durable de l'aquaculture dans l'Union, y compris l'adoption de lignes directrices stratégiques de la Commission et l'obligation pour les États membres d'adopter des plans stratégiques nationaux pluriannuels pour le secteur;
- une réforme de l'organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture, mettant l'accent sur les plans de production et de commercialisation élaborés et mis en œuvre par les organisations de producteurs;
- l'adoption d'une approche régionale permettant aux États membres de coopérer sur des «recommandations conjointes» comportant des mesures spécifiques au niveau des bassins maritimes, que la Commission peut ensuite transposer en droit de l'Union par la voie d'actes délégués;
- la mise en place de conseils consultatifs afin de permettre à la PCP d'intégrer les connaissances et l'expérience de toutes les parties prenantes compte tenu de la diversité des situations existant dans l'ensemble des eaux de l'Union et de la régionalisation accrue de la PCP;
- l'attribution d'une plus grande importance à la science, aux activités de collecte de données et aux avis scientifiques;
- la fixation de plafonds de capacité de la flotte par État membre, combinée à l'obligation pour chaque État membre de parvenir à un équilibre stable entre la capacité de pêche et les possibilités de pêche au fil du temps afin de mettre fin à la surcapacité structurelle des flottes.

Le règlement relatif à la PCP tient compte de la situation spécifique des régions ultrapériphériques dans le régime d'accès aux eaux. Il contribue à protéger les communautés de pêcheurs en créant une zone d'accès exclusif jusqu'à 100 milles marins de la ligne de base des régions ultrapériphériques, étendant à toutes les régions ultrapériphériques le mécanisme de protection qui couvre les Açores, Madère et les îles Canaries depuis 2004. Dans ces zones, jusqu'au 1^{er} janvier 2032, les États membres peuvent limiter la pêche aux navires immatriculés dans les ports de ces territoires et aux navires pêchant traditionnellement dans ces eaux.

Le règlement relatif à la PCP de 2013 a été modifié à cinq reprises.

La première modification¹⁶ a eu lieu en 2014, lorsque Mayotte est devenue une région ultrapériphérique de l'Union au sens de l'article 349 et de l'article 355, paragraphe 1, TFUE. Cette modification devait être mise en œuvre dans le droit européen, y compris dans la PCP.

¹⁶ Règlement (UE) n° 1385/2013 du Conseil du 17 décembre 2013 portant modification des règlements du Conseil (CE) n° 850/98 et (CE) n° 1224/2009 et des règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 1069/2009, (UE) n° 1379/2013 et (UE) n° 1380/2013, suite à la modification du statut de Mayotte à l'égard de l'Union européenne.

La deuxième modification¹⁷ a été adoptée en 2015 afin d’assurer la cohérence entre les objectifs et la mise en œuvre de l’obligation de débarquement avec les règlements sur les mesures techniques et les mesures de gestion. Elle a permis de supprimer les incompatibilités entre les règlements établissant les mesures techniques et de contrôle, rendant opérationnelle l’obligation de débarquement en modifiant ou en abrogeant certaines dispositions.

Une troisième modification législative a été apportée en 2017 afin de prolonger la transition vers l’adoption de plans pluriannuels (PPA) pour tous les bassins maritimes, ce qui avait pris plus de temps que prévu initialement. Cette modification était nécessaire, car tous les PPA n’étaient pas en place dans tous les bassins maritimes lorsque les plans de rejets accordant des exemptions à l’obligation de débarquement ont expiré. L’article 15, paragraphe 6, a été modifié afin de permettre le renouvellement des plans de rejets pour une période supplémentaire de trois ans¹⁸.

Lorsque le règlement sur les mesures techniques¹⁹ est entré en vigueur en 2019, il a modifié spécifiquement l’article 15, paragraphe 12, du règlement relatif à la PCP qui dispose que *«[p]our les espèces non soumises à l’obligation de débarquement visée au paragraphe 1, les captures d’espèces dont la taille est inférieure à la taille minimale de référence de conservation ne sont pas conservées à bord, mais sont immédiatement rejetées en mer»*.

Une cinquième modification²⁰ visant à prolonger de 10 ans le régime d’accès aux eaux a été adoptée le 14 décembre 2022.

2. CONTEXTE STRATEGIQUE

2.1. Approche écosystémique en matière de gestion des pêches

2.1.1. Introduction

La gestion durable des pêches dépasse la simple notion de gestion des stocks halieutiques. Elle vise à parvenir à une approche durable des dimensions sociale, économique et environnementale plus larges de la politique de la pêche. La gestion durable des pêches devrait être assurée par la mise en œuvre d’une approche intégrée et «écosystémique» couvrant la gestion des stocks halieutiques, contribuant à la protection de l’environnement et préservant les moyens de subsistance des pêcheurs.

¹⁷ Règlement (UE) 2015/812 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 modifiant les règlements du Conseil (CE) n° 850/98, (CE) n° 2187/2005, (CE) n° 1967/2006, (CE) n° 1098/2007, (CE) n° 254/2002, (CE) n° 2347/2002 et (CE) n° 1224/2009 ainsi que les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 1379/2013 et (UE) n° 1380/2013 en ce qui concerne l’obligation de débarquement, et abrogeant le règlement (CE) n° 1434/98 du Conseil.

¹⁸ Règlement (UE) 2017/2092 du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2017 modifiant le règlement (UE) n° 1380/2013 relatif à la politique commune de la pêche.

¹⁹ 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° 1967/2006 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.

²⁰ Règlement (UE) 2022/2495 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 modifiant le règlement (UE) n° 1380/2013 en ce qui concerne les restrictions d’accès aux eaux de l’Union.

Le règlement relatif à la PCP définit l'«approche écosystémique en matière de gestion des pêches» comme *«une approche intégrée de la gestion des pêches dans des limites écologiquement rationnelles visant à gérer l'utilisation des ressources naturelles, en tenant compte de la pêche et des autres activités humaines, tout en maintenant aussi bien la richesse biologique que les processus biologiques nécessaires pour garantir la composition, la structure et le fonctionnement des habitats de l'écosystème concerné, en tenant compte des connaissances et des incertitudes concernant les composantes biotiques, abiotiques et humaines des écosystèmes²¹»*.

Selon cette définition, une approche écosystémique en matière de gestion des pêches consiste à garantir l'approvisionnement en biens et services provenant des ressources aquatiques vivantes pour les générations actuelles et futures dans des limites écologiquement rationnelles. Cette approche est importante, car, à l'instar des autres activités qui se déroulent en mer, les activités de pêche ont, de par leur nature, une incidence sur le milieu marin au sens large. L'incidence de ces activités devrait être réduite au minimum afin d'éviter la dégradation du milieu marin.

2.1.2. Contexte: de 2009 à l'état des lieux en 2022

Dans le livre vert de 2009, la Commission a mis en évidence la nécessité d'intégrer une approche écosystémique dans la stratégie globale de mise en œuvre de la PCP en tant qu'instrument permettant de poursuivre le développement durable dans ses trois dimensions. Pour répondre à ce besoin, la réforme de 2013 a précisé que la PCP devait être fondée sur les trois dimensions de la durabilité: sociale, économique et environnementale. Le règlement relatif à la PCP exige également d'appliquer largement l'approche de précaution en matière de conservation, de gestion et d'exploitation des stocks halieutiques. On entend par cette approche, telle que visée à l'article 6 de l'accord des Nations unies sur les stocks de poissons et définie dans le règlement relatif à la PCP²², «une approche selon laquelle l'absence de données scientifiques pertinentes ne devrait pas servir de justification pour ne pas adopter ou pour reporter l'adoption de mesures de gestion visant à conserver les espèces cibles, les espèces associées ou dépendantes, les espèces non-cibles et leur environnement».

Le rôle de la gestion durable des pêches dans la protection du milieu marin a été consacré par le règlement relatif à la PCP, ainsi que par d'autres politiques relatives aux activités maritimes. Ce rôle consiste en particulier à contribuer à la réalisation d'un bon état écologique, notamment sur la base des descripteurs 1²³, 3²⁴, 4²⁵ et 6²⁶ définis dans la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin»²⁷. Il consiste également à contribuer à la gestion

²¹ Article 4, paragraphe 1, point 9), du règlement relatif à la PCP.

²² Article 4, paragraphe 1, point 8), du règlement relatif à la PCP.

²³ Descripteur 1 – La diversité biologique est conservée. La qualité des habitats et leur nombre, ainsi que la distribution et l'abondance des espèces sont adaptées aux conditions physiographiques, géographiques et climatiques existantes.

²⁴ Descripteur 3 – Les 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.

²⁵ Descripteur 4 – Tous les éléments constituant le réseau trophique marin, dans la mesure où ils sont connus, sont présents en abondance et diversité normales et à des niveaux pouvant garantir l'abondance des espèces à long terme et le maintien total de leurs capacités reproductives.

²⁶ Descripteur 6 – Le niveau d'intégrité des fonds marins garantit que la structure et les fonctions des écosystèmes sont préservées et que les écosystèmes benthiques, en particulier, ne sont pas perturbés.

²⁷ 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»).

efficace des zones marines protégées et à la mise en œuvre par les États membres des obligations qui leur incombent en vertu de la directive «Oiseaux»²⁸, de la directive «Habitats»²⁹ et de la directive-cadre sur l'eau³⁰. À cette fin, une série d'outils a été adoptée. Le règlement relatif à la PCP prévoit l'utilisation de ces outils tant pour gérer les pêches que pour donner aux États membres les moyens de remplir les obligations qui leur incombent en vertu de la législation environnementale, de la politique de marché (et d'approvisionnement alimentaire) et du développement de l'aquaculture. Dans le règlement relatif à la PCP, ces outils comprennent des mesures de conservation (y compris techniques) et des plans pluriannuels. Ils ont été complétés par des dispositions et des outils supplémentaires que les États membres peuvent utiliser dans le cadre du règlement sur les mesures techniques. D'une manière générale, il est essentiel que la politique de la pêche soit cohérente avec les autres politiques (environnementale, marine et maritime) et intégrée à celles-ci. Le pacte vert pour l'Europe souligne ce besoin d'intégration en faisant de la protection des mers, des océans et du milieu marin de l'Europe, qui constituent une source de richesse naturelle et économique pour l'Europe, une priorité afin de faire en sorte qu'ils continuent à subvenir aux besoins de l'Europe à l'avenir. En effet, une approche écosystémique de la gestion des mers ne peut et ne doit pas être mise en œuvre dans un seul secteur spécifique, mais doit être intersectorielle. Dans le même ordre d'idées, la stratégie «De la ferme à la table» reconnaît la nécessité d'adopter une approche harmonisée et intersectorielle à l'échelle de l'Union afin d'évoluer vers un système alimentaire durable.

Depuis la réforme de 2013 et s'appuyant sur la coopération et les travaux de recherche menés avant cette date, les organismes consultatifs scientifiques ont adapté leurs méthodes pour constituer une base de connaissances solide, en veillant à ce qu'elle soit fondée sur une science interdisciplinaire, c'est-à-dire intégrant les sciences naturelles, les sciences sociales et l'économie, et éclairée par des perspectives transdisciplinaires. Cette approche requiert la participation des parties prenantes aux processus consultatifs scientifiques et la prise en considération des savoirs autochtones des pêcheurs et des autres parties prenantes. La participation des parties prenantes et des experts scientifiques aux différents processus consultatifs et décisionnels de l'approche écosystémique en matière de gestion des pêches peut renforcer la crédibilité de la base de connaissances, la légitimité des processus et la pertinence des contributions scientifiques³¹. D'une façon générale, le Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM) continue d'encourager activement la participation des parties prenantes à ses nombreuses activités et processus.

Bien que les travaux sur l'approche écosystémique en matière de gestion des pêches soient toujours en cours, le CIEM a déjà pris en considération les facteurs écosystémiques dans ses avis scientifiques. Par exemple, il fournit des synthèses des écosystèmes («Ecosystem Overviews»)³² pour chaque écorégion³³. Ces synthèses décrivent les écosystèmes régionaux,

²⁸ Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages (version codifiée) et

²⁹ 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.

³⁰ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. [Directive-cadre sur l'eau \(europa.eu\)](http://europa.eu)

³¹ <http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2014.10.019>

³² <https://www.ices.dk/advice/ESD/Pages/Ecosystem-overviews.aspx>.

³³ Le CIEM utilise les écorégions comme unités spatiales pour synthétiser les données à l'appui de l'approche écosystémique. Les écorégions du CIEM se fondent sur des caractéristiques biogéographiques et océanographiques et sur des divisions politiques, sociales, économiques et de gestion existantes. Elles sont définies dans le cadre d'un processus itératif de consultations entre scientifiques et parties prenantes, sous la direction du comité consultatif du CIEM.

recensent les principales pressions et activités humaines et expliquent comment celles-ci ont une incidence sur les principales composantes des écosystèmes. Le CIEM s'intéresse également à la dynamique du secteur de la pêche et aux difficultés auxquelles il se heurte dans un système social et écologique. Par exemple, pour 73 % des stocks riches en données, les avis contiennent déjà des éléments de variabilité des écosystèmes³⁴. Dans certains cas, le CIEM fournit également des estimations pour les options de gestion qui peuvent garantir un «rendement satisfaisant»³⁵ pour les plans de gestion des pêches (fixant des objectifs écosystémiques, économiques et sociaux plus larges que la simple fixation d'un rendement maximal durable pour chaque espèce).

En outre, les synthèses des pêcheries (Fisheries Overviews) du CIEM³⁶ fournissent des informations sur les stocks halieutiques commerciaux et leur exploitation. Ces synthèses ne se limitent pas à des informations sur une seule espèce, mais comprennent à présent des avis sur les pêcheries mixtes³⁷ et des informations sur les effets de la pêche sur l'écosystème au sens large, c'est-à-dire au-delà des stocks cibles. Plus précisément, elles décrivent deux types d'effets: la perturbation physique des habitats benthiques par les chaluts de fond et les prises accessoires d'espèces protégées, en danger ou menacées. Le CIEM a fourni d'autres avis dans lesquels il cerne les zones abritant des écosystèmes marins vulnérables qui doivent être protégées par des fermetures, tout en tenant compte de l'intensité de la pêche dans ces zones. Il s'agit d'une approche novatrice équilibrée qui permet de garantir une conservation maximale des ressources halieutiques et une perturbation minimale des activités de pêche. Plus récemment, le CIEM a également commencé à publier des avis scientifiques qui tiennent compte de l'évolution de la productivité des écosystèmes (pour les pêcheries en mer d'Irlande).

Une approche pluriannuelle du système de fixation des totaux admissibles de captures (TAC) peut être utile pour les stocks qui ont connu des évolutions relativement stables, car elle permettrait une gestion des stocks plus stable et serait plus efficace pour organiser le processus décisionnel du Conseil. Cette approche est déjà mise en œuvre pour les stocks d'eau profonde (fixée pour deux ans). Pour les stocks partagés avec des pays tiers, il est crucial dans un premier temps de parvenir à un accord sur cette approche. La Commission a déjà étudié la possibilité de fixer des TAC pluriannuels avec les organismes scientifiques. Les TAC pluriannuels nécessiteraient un avis du CIEM couvrant plusieurs années, ainsi qu'un examen scientifique annuel d'indicateurs spécifiques (données les plus récentes sur les captures et l'effort de pêche) afin de vérifier si des changements nécessitent une évaluation plus approfondie et si l'avis pluriannuel reste valable. Le CIEM a formulé quelques propositions à cet égard dans ses synthèses des écosystèmes, mais il subsiste un certain nombre de problèmes méthodologiques à résoudre avant de pouvoir fournir un avis pluriannuel totalement fiable au lieu d'un avis annuel.

Les incertitudes liées au changement climatique requièrent toutefois une application plus poussée et plus systématique de l'approche de précaution en matière de gestion des pêches. Il s'agit, par exemple, d'envisager des cadres de gestion des pêches plus adaptatifs et plus

³⁴ CIEM, *ACOM sanctioned analysis of ICES productivity questionnaire (Ad Hoc)*, rapports scientifiques du CIEM, vol. 4, numéro 12, 2022, p. 12, <http://doi.org/10.17895/ices.pub.10037>.

³⁵ Par «rendement satisfaisant», on entend un rendement durable équivalent à au moins 80 % du rendement maximal durable.

³⁶ <https://www.ices.dk/advice/Fisheries-overviews/Pages/fisheries-overviews.aspx>

³⁷ L'article 4, paragraphe 1, point 36), du règlement relatif à la PCP définit les «pêcheries mixtes» comme «les pêcheries dans lesquelles plusieurs espèces sont présentes et sont susceptibles d'être capturées lors d'une même opération de pêche».

souples, susceptibles d'aider à faire face aux éventuels chocs climatiques futurs qui porteraient atteinte à l'état des stocks halieutiques commerciaux à court et à moyen terme et à les contenir.

Dans l'approche de gestion adoptée par la commission générale des pêches pour la Méditerranée (CGPM), l'approche écosystémique en matière de gestion des pêches constitue un aspect important qui se retrouve dans l'accord de la CGPM³⁸. L'organe subsidiaire central de la CGPM chargé de la gestion des pêches, en particulier le comité scientifique consultatif des pêches, adopte l'approche écosystémique en matière de gestion des pêches dans le mandat qui oriente ses travaux. Au fil des ans, d'importants documents politiques³⁹ adoptés au niveau régional ont également souligné le rôle de l'approche écosystémique. À cet égard, le dernier document politique important est la stratégie 2030 de la CGPM, qui reconnaît qu'«[i]l est de fait essentiel de mener des efforts concertés pour maximiser l'action de la CGPM et s'attaquer aux aspects sociaux, économiques et environnementaux de la durabilité dans la région, dans le cadre d'une approche écosystémique, ainsi que de renforcer la résilience, afin d'apporter une réponse aux crises et aux enjeux mondiaux». Au fil des ans, la CGPM a adopté 45 instruments (recommandations, résolutions et décisions) qui font explicitement référence à l'approche écosystémique en matière de gestion des pêches, principalement en ce qui concerne les plans de gestion ou les mesures de gestion.

2.1.3. Perspectives et difficultés

L'étude la plus récente de l'Agence exécutive européenne pour le climat, les infrastructures et l'environnement, intitulée «The implementation of ecosystem-based approaches applied to fisheries management under the CFP»⁴⁰, indique que les mesures de conservation actuelles sont encore principalement axées sur la gestion conventionnelle des pêches monospécifiques. Ses auteurs ont conclu que pour parvenir à une approche écosystémique en matière de gestion des pêches, plusieurs obstacles doivent être surmontés, notamment pour améliorer le processus consultatif, la base de connaissances et le processus décisionnel. Ils recommandent d'étendre les objectifs de la politique au-delà des espèces commerciales. Étant donné que la gestion des pêches a, jusqu'à présent, été principalement dominée par des avis conventionnels portant sur une seule espèce (sur la base desquels sont fixées les possibilités de pêche annuelles), une étape vers une approche plus axée sur les écosystèmes devrait consister à poursuivre et à intensifier la mise en œuvre des mesures techniques par la voie du règlement sur les mesures techniques afin de réduire les captures indésirées et de limiter autant que possible les incidences de la pêche sur l'écosystème marin et en particulier sur les espèces et les habitats sensibles. Il ressort de l'étude que cela nécessitera une réévaluation fondamentale des besoins en données, car les données actuelles sont insuffisantes pour calibrer et valider les modèles nécessaires à une analyse portant sur plusieurs espèces.

Le séminaire organisé en 2022 par la DG MARE sur la science de la pêche⁴¹ a examiné comment suivre l'évolution des écosystèmes marins et utiliser ces informations afin de

³⁸ Accord portant création de la Commission générale des pêches pour la Méditerranée (https://www.fao.org/fishery/docs/DOCUMENT/gfcm/web/GFCM_Agreement_f.pdf).

³⁹ La déclaration de Bucarest de 2016, la déclaration MedFish4Ever de 2017 et la déclaration de Sofia de 2018.

⁴⁰ Commission européenne, Agence exécutive européenne pour le climat, les infrastructures et l'environnement, *The implementation of ecosystem-based approaches applied to fisheries management under the CFP: final report*, Office des publications de l'Union européenne, 2022 (<https://data.europa.eu/doi/10.2926/57956>).

⁴¹ DG MARE 2022 Seminar (Webinar) on Fisheries Science: Implementation of an Ecosystem Approach to Fisheries Management (<https://www.fisheriesscienceseminar.eu/>).

compléter les évaluations plus conventionnelles des stocks uniques, d'améliorer ou de nuancer les avis scientifiques. Dans le contexte des changements rapides qui surviennent à l'échelle mondiale, tant au niveau du climat que des océans, il est important de regarder au-delà de la dynamique des stocks cibles, ou même des relations prédateur-proie. Il est essentiel de chercher à mieux comprendre l'évolution globale des écosystèmes et d'améliorer notre compréhension des liens avec d'autres domaines de l'économie bleue durable (tels que l'aquaculture, la planification de l'espace maritime et d'autres secteurs maritimes) et de l'incidence de ceux-ci. Ces informations devraient être utilisées par les décideurs lors de l'adoption de stratégies d'exploitation.

Les études sur l'approche écosystémique ont recommandé d'améliorer encore la situation en mobilisant davantage les parties prenantes et en mettant davantage l'accent sur le contexte général de la gestion des pêches. De même, l'importance et le rôle des parties prenantes sont soulignés dans une autre étude de l'Agence exécutive européenne pour le climat, l'infrastructure et l'environnement sur la régionalisation⁴². Cette étude compare l'approche actuelle de régionalisation et de participation des parties prenantes à la réalisation des objectifs de la PCP visant à mettre en œuvre une approche écosystémique et une approche de précaution. Il ressort de l'étude que la contribution de ces deux approches à la réalisation des objectifs de la PCP dépend de la réussite de leur mise en pratique. Les conseils consultatifs sont composés de parties prenantes ayant des domaines de connaissances et des intérêts différents, qui doivent être équilibrés, ce qui devrait permettre de développer les deux approches et de réaliser les objectifs de la PCP. L'approche régionale est étudiée de manière plus approfondie au chapitre 3.11.

De nombreuses parties prenantes ont souligné l'importance d'inclure une approche écosystémique en matière de gestion des pêches et de prise de décision. Toute approche écosystémique en matière de gestion des pêches nécessite un cadre de gouvernance des pêches plus global qui prend en considération les compromis entre les critères de durabilité écologiques, sociaux (y compris culturels et institutionnels) et économiques. Les méthodes opérationnelles à l'appui de l'approche écosystémique comprennent à la fois la gestion conventionnelle des pêches monospécifiques et la gestion des écosystèmes au sens large. Cette dernière tente de tenir compte de la nature dynamique et hautement complexe des écosystèmes, de leur intégrité écologique et de leur biodiversité, ainsi que du fait que la gestion des pêches est reconnue comme faisant partie d'un système socio-écologique. L'approche écosystémique ne consiste pas à s'éloigner du système actuel de gestion des pêches, mais plutôt à l'étendre.

2.2. Dimension économique

2.2.1. Introduction

L'un des objectifs du règlement relatif à la PCP est de créer les conditions pour que le secteur de la pêche et de la transformation et les activités à terre liées à la pêche soient économiquement viables et compétitifs⁴³. Le règlement relatif à la PCP devrait également

⁴² Commission européenne, Agence exécutive européenne pour le climat, les infrastructures et l'environnement, *Study on regionalisation of Common Fisheries Policy (CFP)*, Office des publications de l'Union européenne, 2022 (https://cinea.ec.europa.eu/publications/study-regionalisation-common-fisheries-policy-cfp_en#files).

⁴³ Article 2, paragraphe 5, point c), du règlement relatif à la PCP.

encourager la création d'emplois directs et indirects et le développement économique des zones côtières⁴⁴ et garantir que les activités de pêche et d'aquaculture contribuent à assurer la viabilité à long terme sur les plans environnemental, économique et social⁴⁵.

En 2019, l'économie bleue de l'Union (un terme passe-partout pour désigner toutes les activités économiques liées à l'eau, à la mer et aux océans) a employé 4,45 millions de personnes et généré une valeur ajoutée brute de 183,9 milliards d'EUR, un chiffre d'affaires total de 667,2 milliards d'EUR et des bénéfices bruts de 72,9 milliards d'EUR⁴⁶. En 2019, le secteur des ressources vivantes, qui comprend la production primaire, la transformation et la distribution, a employé près de 540 000 personnes au total et généré une valeur ajoutée brute totale de plus de 19 milliards d'EUR⁴⁷. En 2020, la pêche commerciale de l'Union a employé plus de 124 630 pêcheurs, soit quelque 82 272 équivalents temps plein, et généré des recettes liées aux débarquements de plus de 5,8 milliards d'EUR par an⁴⁸. Le patrimoine culturel et l'histoire de la pêche sont également très importants en Europe. La pêche est souvent considérée comme un mode de vie, fournissant des denrées alimentaires qui ont une signification culturelle plus importante que la subsistance. Elle est souvent transmise de génération en génération, ressource commerciale pour certains, moyen de subsistance pour d'autres.

2.2.2. Contexte: de 2009 à l'état des lieux en 2022

Dans le cadre de la PCP, la flotte de pêche de l'Union a amélioré de manière significative ses performances économiques. Plusieurs facteurs externes, notamment les prix des combustibles, ont eu toutefois une incidence considérable sur les performances économiques de la flotte de pêche de l'Union⁴⁹. L'évolution économique récente de la flotte de pêche de l'Union peut être subdivisée en deux périodes:

- de 2009 à 2018, les performances économiques de la flotte de pêche de l'Union ont connu une amélioration générale, avec quelques fluctuations, poussée par trois principaux facteurs: 1) progrès dans l'instauration d'une pêche durable, se traduisant par une augmentation des débarquements par unité d'effort et une diminution des coûts opérationnels résultant de stocks de pêche plus abondants. Comme l'effort a diminué au cours des dernières années et que les stocks sont devenus plus abondants, les débarquements par unité d'effort ont augmenté, tout comme les bénéfices; 2) prix

⁴⁴ Considérant 12 du règlement relatif à la PCP.

⁴⁵ Considérant 4 du règlement relatif à la PCP.

⁴⁶ Commission européenne, direction générale des affaires maritimes et de la pêche, Centre commun de recherche, Addamo, A., Calvo Santos, A., Guillén, J., et al., *The EU blue economy report 2022*, Office des publications de l'Union européenne, 2022.

⁴⁷ Commission européenne, direction générale des affaires maritimes et de la pêche, Centre commun de recherche, Addamo, A., Calvo Santos, A., Guillén, J., et al., *The EU blue economy report 2022*, Office des publications de l'Union européenne, 2022.

⁴⁸ Commission européenne, Centre commun de recherche, comité scientifique, technique et économique de la pêche, *The 2022 annual economic report on the EU fishing fleet (STECF-22-06)*, Virtanen, J. (rédacteur), Guillen, J. (rédacteur), Prellezo, R. (rédacteur), Sabatella, E. (rédactrice), Office des publications de l'Union européenne, 2022.

⁴⁹ Commission européenne, Centre commun de recherche, comité scientifique, technique et économique de la pêche, *The 2022 annual economic report on the EU fishing fleet (STECF-22-06)*, Virtanen, J. (rédacteur), Guillen, J. (rédacteur), Prellezo, R. (rédacteur), Sabatella, E. (rédactrice), Office des publications de l'Union européenne, 2022.

moyens de première vente plus élevés pour plusieurs espèces commercialement importantes et 3) prix des combustibles relativement bas;

- de 2019 à 2022, cette évolution positive à long terme s'est arrêtée et les performances économiques de la flotte de pêche de l'Union ont diminué de manière significative en raison des incidences combinées de chocs externes tels que la pandémie, le Brexit, les changements environnementaux (voir point 2.7.3 Incidences du changement climatique sur la pêche et l'aquaculture européennes) et les crises énergétique et inflationniste actuelles. Malgré ces incidences, la flotte de pêche de l'Union est restée rentable en 2020 et en 2021, signe d'un certain degré de résilience. Les prix élevés des combustibles en 2022 ont eu de graves répercussions sur la flotte et ont annulé les gains réalisés les années précédentes. Pour la première fois depuis 2008, la flotte de pêche de l'Union enregistrera des pertes en 2022 (63 millions d'EUR de pertes brutes prévues).

Toutes les flottes de pêche n'ont toutefois pas enregistré des pertes. Il ressort des données économiques que les segments de flotte qui dépendent de stocks pêchés de manière durable et qui sont parvenus à accroître leur efficacité énergétique (ou à réduire l'intensité de leur consommation de combustibles) sont encore en mesure de réaliser des bénéfices, malgré les conditions économiques défavorables actuelles. Ces résultats mettent en évidence les avantages économiques de la conservation des stocks halieutiques et de l'efficacité énergétique des flottes de l'Union. Toutes deux sont liées au soutien des performances économiques et de la résilience des flottes de pêche de l'Union.

Le rapport économique annuel sur la flotte de pêche de l'Union donne un aperçu complet des dernières informations disponibles sur la structure et les performances économiques des flottes de pêche des États membres⁵⁰. Dans l'ensemble, l'intensité de la consommation de combustibles a diminué de 15 % entre 2008 et 2020, principalement en raison du bon état des stocks (en particulier en mer du Nord et dans l'Atlantique du Nord-Est), qui permet d'effectuer davantage de captures avec moins de jours en mer, de la modification du comportement de certains navires de pêche afin de réduire la consommation (réduction de la vitesse, débarquement des captures dans des ports plus proches des lieux de pêche et transport par route jusqu'aux principales criées où les prix sont plus élevés, et, dans une certaine mesure, utilisation de technologies et d'engins de pêche plus économes en combustibles, avec le soutien du Fonds européen pour la pêche et la mer entre 2008 et 2020). Avec une consommation annuelle de combustibles de près de 2 milliards de litres, il est possible d'améliorer considérablement l'efficacité énergétique de la flotte de pêche de l'Union et de réduire sa consommation de combustibles.

Au niveau des États membres, la flotte espagnole a continué à générer les recettes les plus élevées (1,6 milliard d'EUR en 2020), suivie de la flotte française (1,1 milliard d'EUR). Aucun État membre n'a subi de pertes brutes en 2020, mais quatre (Allemagne, Estonie, Chypre et Finlande) ont généré des pertes nettes.

⁵⁰

Commission européenne, Centre commun de recherche, comité scientifique, technique et économique de la pêche, *The 2022 annual economic report on the EU fishing fleet (STECF-22-06)*, Virtanen, J. (rédacteur), Guillen, J. (rédacteur), Prellezo, R. (rédacteur), Sabatella, E. (rédactrice), Office des publications de l'Union européenne, 2022.

Au niveau des segments de flotte, la flotte de pêche lointaine⁵¹, la flotte de pêche industrielle⁵² et la flotte côtière artisanale⁵³ de l'Union ont connu des différences marquées dans leurs performances économiques. La flotte de pêche industrielle et la flotte de pêche lointaine ont affiché une forte résilience en 2020, principalement en raison des prix exceptionnellement bas des combustibles marins en 2020. Cette situation a radicalement changé en 2022, lorsque ces flottes (et en particulier la flotte de pêche lointaine) ont été les plus touchées par la hausse des prix des combustibles. En revanche, en ce qui concerne la flotte côtière artisanale, il existe des différences significatives entre les États membres et les régions. Les résultats ventilés par État membre montrent que la flotte côtière artisanale a subi des pertes brutes dans dix États membres (Allemagne, Danemark, Estonie, Finlande, Grèce, Lituanie, Lettonie, Malte, Pologne et Suède). La flotte côtière artisanale de la région de la Baltique a enregistré les moins bons résultats en raison des effets combinés du mauvais état des principaux stocks démersaux et de la situation environnementale défavorable⁵⁴ causée par un afflux excessif de nutriments, une plus grande étendue des zones d'eaux profondes caractérisées par de faibles niveaux d'oxygène, des changements de température de l'eau induits par le climat, des niveaux élevés de contaminants et l'afflux d'espèces non indigènes.

Il est important de noter que, dans cette tendance générale, les flottes qui ciblent des stocks pêchés de manière durable pendant plusieurs années ont eu tendance à afficher une rentabilité et des salaires plus élevés. Des stocks en bonne santé contribuent également aux performances socio-économiques du secteur. À l'inverse, les flottes qui pêchent des stocks surexploités ont tendance à enregistrer de moins bons résultats économiques. En effet, certains segments de la flotte de pêche présentent une surcapacité, donnant lieu à une surexploitation des ressources biologiques de la mer. S'il existe une surcapacité structurelle, la rentabilité est faible, car il y a trop de navires pour trop peu de poissons. Pour éviter qu'une telle situation ne se produise, une adaptation structurelle des flottes de pêche concernées est nécessaire. Pour éliminer la surcapacité, la PCP exige des États membres qu'ils prennent des mesures spécifiques pour aligner le nombre de navires de pêche sur les ressources disponibles. Ces mesures se fondent sur une évaluation de l'équilibre entre la capacité de pêche des flottes et les possibilités de pêche dont elles disposent, au niveau de chaque segment de la flotte de pêche. En cas de surcapacité, le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (Feampa)⁵⁵ peut accorder une compensation financière aux pêcheurs s'ils cessent définitivement leurs activités de pêche. La capacité de pêche éliminée grâce à ce soutien est ensuite définitivement retirée de la flotte. L'arrêt définitif des activités intervient soit par la démolition du navire de pêche, soit par son déclassement et son réaménagement pour d'autres activités. Le réaménagement du navire aux fins de la pêche récréative ne doit toutefois pas entraîner une augmentation de la pression sur l'écosystème marin.

Dans l'ensemble, les performances économiques du secteur de l'aquaculture sont en déclin. En 2019 et en 2020, le secteur de l'aquaculture dans l'Union a généré des ventes à hauteur de 1,2 million de tonnes et des recettes de l'ordre de 4,1 milliards d'EUR et de 3,9 milliards d'EUR respectivement. Il s'agit d'une baisse de 4 % du volume des ventes et de 4 % des

⁵¹ Elle comprend les navires d'une longueur supérieure à 24 mètres immatriculés dans l'Union et opérant dans les «autres régions de pêche», y compris les régions ultrapériphériques de l'Union.

⁵² Elle comprend tous les navires d'une longueur supérieure à 12 mètres utilisant des engins statiques et tous les navires utilisant des engins remorqués opérant principalement dans les eaux de l'Union.

⁵³ Elle comprend tous les navires d'une longueur inférieure à 12 mètres utilisant des engins statiques.

⁵⁴ Elle comprend tous les navires d'une longueur inférieure à 12 mètres utilisant des engins statiques.

⁵⁵ Règlement (UE) 2021/1139 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 instituant le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture et modifiant le règlement (UE) 2017/1004.

recettes entre 2018 et 2020. Malgré une baisse du volume de production total et du chiffre d'affaires de 2019 à 2020, la plupart des indicateurs de performances économiques du secteur de l'aquaculture de l'Union en 2020 se sont améliorés depuis 2019 pour les pays fournissant des données. Le segment des poissons de mer est à l'origine de ce résultat positif au niveau des indicateurs économiques⁵⁶, tandis que les segments des poissons d'eau douce et des crustacés ont enregistré une baisse.

La hausse des prix de l'énergie observée après l'invasion non provoquée de l'Ukraine par la Russie a eu des effets multiples sur les performances économiques du secteur de l'aquaculture, avec des niveaux d'incidence différents selon les segments et les espèces concernés. L'augmentation des prix des combustibles et de l'énergie a une influence directe et indirecte sur les coûts de production. Les incidences directes découlent de la consommation directe d'électricité, de combustibles et de gaz et varient en fonction de l'énergie nécessaire au fonctionnement des exploitations aquacoles. Les incidences indirectes pèsent sur les coûts d'autres composants essentiels à la production aquacole, tels que les alevins et les aliments. Outre les effets de la pandémie et de l'agression non provoquée de la Russie contre l'Ukraine, avec la flambée des prix de l'énergie qui en découle, d'autres facteurs ont également eu des répercussions négatives sur les performances du secteur de l'aquaculture de l'Union ces dernières années. Les principaux facteurs sont le vieillissement de la main-d'œuvre dont le niveau d'éducation est faible et les conditions climatiques plus extrêmes observées, qui ont porté préjudice aux aquaculteurs, à la production et à la concurrence internationale.

Le secteur de la transformation est particulièrement important, non seulement au niveau du volume d'emploi, mais aussi en raison de sa capacité à ajouter de la valeur aux matières premières produites par la flotte de pêche et l'aquaculture. Le secteur de la transformation du poisson est un secteur lié à la mer, mais il offre également des possibilités à terre pour les communautés côtières, en particulier pour les femmes.

Les résultats du dernier rapport du comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP) sur la transformation indiquent que le revenu total généré par le secteur européen de la transformation du poisson, comprenant le chiffre d'affaires et autres bénéfices, a augmenté entre 2008 et 2019 (il a presque doublé en termes nominaux), s'élevant à 28,7 milliards d'EUR en 2019, soit une légère augmentation par rapport à 2018 (+ 6 %) et à 2017 (+ 7 %)⁵⁷. En ce qui concerne les coûts de l'énergie, bien que la part des coûts totaux semble avoir légèrement diminué sur la période 2008-2019, elle a augmenté de 9 % en 2021. Eu égard à l'agression non provoquée de l'Ukraine par la Russie, la hausse des prix de l'énergie et des matières premières a entraîné une augmentation des coûts d'exploitation pour les entreprises de transformation du poisson. L'ampleur des effets de l'augmentation des prix de l'énergie sera évaluée dans le rapport économique sur le secteur de la transformation du poisson qui sera publié par le CSTEP en 2023. L'une des conséquences est que, par rapport au secteur de la pêche et de l'aquaculture, les entreprises de transformation du poisson sont plus touchées par les prix élevés de la logistique et par les perturbations des échanges commerciaux, car elles dépendent fortement de l'approvisionnement en poissons à chair blanche en provenance de Russie⁵⁸.

⁵⁶ *Economic Report on the EU aquaculture (STECF-22-17).*

⁵⁷ STECF-21-14, *EU Fish Processing sector* (https://stecf.jrc.ec.europa.eu/reports/economic/-/asset_publisher/d71e/document/id/34543618).

⁵⁸ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729372/EPRS_ATA\(2022\)729372_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729372/EPRS_ATA(2022)729372_EN.pdf)

Le dernier rapport du CSTEP fait état d'une augmentation générale de l'emploi dans le secteur de la transformation depuis 2012, qui compte plus de 110 000 personnes, soit environ 100 000 équivalents temps plein. Ce dernier chiffre indique que la part de l'emploi à temps partiel dans ce secteur est relativement faible. L'augmentation de l'emploi dans le secteur de la transformation entre 2008 et 2019 s'est chiffrée à 10,9 % en équivalents temps plein, mais à 26,4 % en nombre total de personnes employées. Ces chiffres sont le signe d'une évolution vers le travail à temps partiel et, très probablement, le reflet des pénuries de main-d'œuvre plus larges dans les économies des États membres du nord de l'Union.

Dans les années à venir, le secteur de la transformation du poisson sera fortement influencé par les décisions politiques prises dans le contexte du pacte vert pour l'Europe, de la stratégie «De la ferme à la table», en particulier dans le contexte du futur cadre législatif visant à instaurer un système alimentaire durable dans l'Union et de la transition énergétique, qui auront une influence directe sur le processus d'aquaculture. Le secteur de la transformation du poisson reste très dépendant des importations de matières premières et de l'évolution internationale des marchés (c'est-à-dire des prix). Les consommateurs se trouvent sur le marché intérieur de l'Union et la demande ne devrait pas diminuer mais augmenter.

2.3. Dimension sociale

2.3.1. Introduction

Le règlement relatif à la PCP dispose que les incidences socio-économiques de la gestion des pêches devraient être évaluées en même temps que les considérations environnementales lors de la prise de décision. Dans l'économie bleue de l'Union, la pêche est considérée comme un secteur économique relativement modeste, surtout en comparaison avec le tourisme côtier et le transport maritime. Dans plusieurs communautés et régions côtières de l'Union, l'importance sociale du secteur de la pêche l'emporte toutefois sur son importance économique directe.

Dans la section énonçant ses objectifs, le règlement relatif à la PCP⁵⁹ prévoit que «[...] les activités de pêche et d'aquaculture [sont] [...] gérées en cohérence avec les objectifs visant à obtenir des retombées positives économiques, sociales et en matière d'emploi [...]» et que «[...] la PCP vise en particulier à [...] contribuer à garantir un niveau de vie équitable aux personnes qui sont tributaires des activités de pêche [...] en tenant compte des aspects socio-économiques [...]».

Les aspects susmentionnés couvrent un large éventail de composantes sociales différentes, dont la plupart constituent un obstacle pour le secteur de la pêche. Il s'agit notamment de conditions de travail décentes, du bien-être des communautés de pêche, de la sécurité à bord, du vieillissement de la main-d'œuvre, du renouvellement des générations et de l'égalité entre les hommes et les femmes. Ces aspects, qui se recoupent souvent, seront abordés au point suivant.

2.3.2. Contexte: de 2009 à l'état des lieux en 2022

La dimension sociale a été activement mise en avant comme sujet de discussion dans le livre vert de 2009. Elle porte essentiellement sur tous les aspects qui entrent en jeu lorsqu'on

⁵⁹ Article 2 du règlement relatif à la PCP.

examine l'aspect humain de la politique commune de la pêche. Les sujets abordés vont du rôle et de la place des parties prenantes à la transparence, en passant par la sécurité à bord et les conditions de travail, la formation et le développement des professionnels, les aspects plus larges du financement de l'Union pour poursuivre ces objectifs et la nécessité d'un dialogue avec les partenaires sociaux de l'Union. Dans le livre vert de 2009, la Commission souligne que la durabilité sur le plan économique et environnemental passe par des stocks halieutiques productifs et des écosystèmes marins sains. La viabilité économique et sociale du secteur de la pêche ne peut être atteinte sans le rétablissement de la productivité des stocks halieutiques. Par conséquent, il n'y a, sur le long terme, aucune incompatibilité entre les objectifs écologiques, économiques et sociaux. Dans le livre vert, la Commission reconnaît toutefois que, à court terme, ces objectifs peuvent entrer, et entrent effectivement en conflit, en particulier lorsque les possibilités de pêche doivent être réduites temporairement pour permettre aux stocks surexploités de se reconstituer.

Ces thèmes figuraient tous dans la proposition de la Commission de 2011⁶⁰. La proposition de la Commission se justifiait par le fait que la PCP doit permettre une exploitation des ressources halieutiques qui soit durable du point de vue environnemental, économique et social. Selon la proposition de la Commission de 2011, ces objectifs revêtaient la même importance juridiquement et ne pouvaient être réalisés séparément. L'analyse d'impact réalisée afin d'étayer ladite proposition a toutefois confirmé que la durabilité économique et sociale resterait limitée si l'état des stocks ne s'améliorait pas de façon plus substantielle. La proposition comprenait des indicateurs spécifiques permettant de suivre la mise en œuvre de la durabilité sociale et les incidences sociales liées à l'emploi (équivalents temps plein) et aux salaires de l'équipage par équivalent temps plein.

La mécanisation des activités de pêche a entraîné une réduction du nombre d'emplois en mer⁶¹. C'est le résultat inévitable du progrès technique des navires de pêche qui permet de pêcher plus efficacement. La dimension sociale de la politique commune de la pêche est toutefois plus large que l'emploi, car elle inclut un certain nombre de paramètres tirés des données sociales. Pour vérifier et obtenir que les activités de pêche soient gérées de manière cohérente avec les objectifs sociaux et les objectifs en matière d'emploi, il est indispensable de disposer de ces données sociales. Certaines données sociales générales sont déjà disponibles, comme les chiffres globaux de l'emploi et les salaires, tels qu'ils figurent dans le rapport économique annuel sur la flotte de pêche de l'Union⁶².

Les dernières données présentées dans le rapport économique annuel de 2022, collectées au titre du cadre pour la collecte des données, montrent que l'emploi dans le secteur a diminué de 2,1 % entre 2008 et 2020. Au cours de la même période, le nombre total d'ETP a diminué plus fortement (- 10,8 %). En revanche, les salaires moyens réels par ETP ont augmenté de 23,8 %. Le rapport économique annuel de 2022 rend également compte des données sociales collectées à partir de 2020, telles que les données sur l'âge, le sexe, l'éducation, la nationalité

⁶⁰ COM(2011) 425 final.

⁶¹ Commission européenne, Centre commun de recherche, comité scientifique, technique et économique de la pêche, *The 2022 annual economic report on the EU fishing fleet (STECF-22-06)*, Virtanen, J. (rédacteur), Guillen, J. (rédacteur), Prellezo, R. (rédacteur), Sabatella, E. (rédactrice), Office des publications de l'Union européenne, 2022.

⁶² Commission européenne, Centre commun de recherche, comité scientifique, technique et économique de la pêche, *The 2022 annual economic report on the EU fishing fleet (STECF-22-06)*, Virtanen, J. (rédacteur), Guillen, J. (rédacteur), Prellezo, R. (rédacteur), Sabatella, E. (rédactrice), Office des publications de l'Union européenne, 2022.

et la situation professionnelle. Cette collecte des données a commencé en 2019, à la suite de l'adoption du programme pluriannuel de l'Union pour la collecte et la gestion de données biologiques, environnementales, techniques et socio-économiques dans les secteurs de la pêche et de l'aquaculture⁶³.

Elle a donné lieu à un premier rapport du CSTEP sur les données sociales dans le secteur de la pêche de l'Union⁶⁴. Ce rapport portait notamment sur le profil de la main-d'œuvre de la flotte de l'Union en matière d'âge, de nationalité, de niveau d'éducation et de sexe. Dans le cadre du rapport STECF-20-14⁶⁵, le groupe de travail d'experts a été chargé de s'appuyer sur les observations de 2019 et a été invité à poursuivre l'élaboration de méthodes de collecte et d'analyse des données sociales dans le secteur de la pêche. En 2022, la Commission a demandé au CSTEP de poursuivre ces travaux⁶⁶. Ceux-ci ouvriront la voie à l'élaboration d'outils permettant de mieux prendre en considération les aspects sociaux lors de la proposition de mesures de gestion des pêches. Parallèlement aux travaux du CSTEP, le CIEM étudie la manière d'intégrer davantage les aspects sociaux dans une approche écosystémique (voir également point 2.1).

L'âge des pêcheurs (hommes et femmes), qu'ils soient propriétaires de navires ou membres d'équipage, est un facteur important pour le secteur de la pêche. Un déficit intergénérationnel dans la population des pêcheurs peut constituer un risque pour la durabilité économique et sociale du secteur. L'âge de la population des pêcheurs est également utilisé comme indicateur d'un certain nombre de caractéristiques, dont l'attrait du secteur. En plus d'assurer la continuité des activités de pêche, la participation des jeunes et le renouvellement des générations permettent au secteur de mieux prendre conscience des difficultés auxquelles il doit faire face, notamment les questions de durabilité telles que le changement climatique, la pollution et la transition énergétique.

Le rapport économique du CSTEP sur le secteur de l'aquaculture de l'Union fournit des données sociales sur l'aquaculture dans l'Union⁶⁷. Selon ce rapport, le secteur de l'aquaculture emploie majoritairement des hommes (78 %). Le taux d'emploi des personnes âgées de 40 à 65 ans s'élève à environ 46 %, suivi par le groupe des 25-39 ans qui représente 27 % de la main-d'œuvre. Le niveau d'éducation est plutôt faible, puisque seulement 8 % des personnes travaillant dans ce secteur sont titulaires d'un diplôme de niveau supérieur et 36 % ont un niveau d'éducation moyen. Enfin, la grande majorité (82 %) des personnes employées dans ce secteur sont des ressortissants de l'Union de leur propre pays, le reste étant principalement constitué de travailleurs d'autres États membres.

En ce qui a trait au genre, il convient de souligner que le secteur de la transformation compte un nombre égal d'hommes et de femmes. Bien que tous les États membres et toutes les

⁶³ Décision déléguée (UE) 2019/910 de la Commission du 13 mars 2019 établissant le programme pluriannuel de l'Union pour la collecte et la gestion de données biologiques, environnementales, techniques et socio-économiques dans les secteurs de la pêche et de l'aquaculture.

⁶⁴ Dans le cadre du rapport [STECF-19-03](#), le groupe de travail d'experts a fourni un [aperçu complet des données sociales](#) collectées dans le cadre du programme pluriannuel de l'Union pour le secteur de la pêche de l'Union sur les caractéristiques sociales et démographiques de la main-d'œuvre, tant au niveau de l'Union que des États membres, au cours de l'année 2017.

⁶⁵ Comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP), *Social dimension of the CFP (STECF-20-14)*, Doering, R., Fitzpatrick, M. et Guillen Garcia, J. éditeur(s), EUR 28359 FR, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2020, ISBN 978-92-76-27169-7, doi:10.2760/255978, JRC123058.

⁶⁶ Rapport STECF-22-14 du groupe de travail d'experts, *Social data in EU fisheries*.

⁶⁷ *Economic Report on the EU aquaculture (STECF-22-17)*.

méthodes de production comptent une main-d'œuvre masculine disproportionnellement élevée, le secteur des mollusques et crustacés emploie une plus grande proportion de femmes.

En Espagne, une association a été créée dans le but d'améliorer la visibilité des femmes actives dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture et de renforcer leur capacité à mettre sur les rails des projets d'entreprise visant à diversifier le secteur.

[Un réseau de «femmes de mer» | FARNET \(europa.eu\)](#)

Pour soutenir le renouvellement des générations et préserver l'aspect culturel du secteur de la pêche, la Commission mène un certain nombre d'initiatives visant à accroître l'attrait de la profession. Cinq conditions principales doivent être remplies pour rendre le secteur de la pêche plus attrayant:

- les pêcheries et les flottes doivent être gérées de manière durable. Il en résulte une plus grande stabilité économique, qui jette les bases d'une rentabilité à long terme;
- les activités de pêche doivent réduire leurs coûts opérationnels et être plus efficaces. L'efficacité énergétique, la décarbonation, la réduction de l'effort de pêche et la sélectivité des engins de pêche sont quelques-uns des principaux moyens de réduire les coûts;
- les normes de sécurité et en matière de conditions de travail doivent être élevées. La pêche peut être un métier dangereux, c'est pourquoi il est primordial de garantir de bonnes conditions de travail aux membres de l'équipage;
- la compétitivité repose sur les compétences. Des travailleurs bien formés font des pêcheurs mieux et davantage sensibilisés à la durabilité, en meilleure santé, qui prennent moins de risques, bénéficient de revenus compétitifs et restent plus longtemps en activité. En particulier, la maîtrise des outils numériques constitue un atout majeur;
- le secteur de la pêche et la chaîne d'approvisionnement en produits de la mer doivent améliorer leur auto-organisation. Les organisations de producteurs et les organisations interprofessionnelles jouent un rôle essentiel à cet égard.

Une aide financière est disponible dans le cadre du Feampa, qui intègre déjà fortement la dimension sociale. Ce Fonds vise à promouvoir le capital humain et les compétences, à attirer les jeunes dans le secteur de la pêche au moyen de mesures d'éducation et de communication, à accorder une aide au démarrage aux jeunes pêcheurs, à améliorer la sécurité et les conditions de travail à bord des navires de pêche, à améliorer l'équilibre entre les hommes et les femmes et à faciliter les relations de travail en mobilisant l'ensemble des acteurs.

Par exemple, en 2018, un réseau de femmes exerçant la profession de marin a été créé en Espagne, dans le cadre d'un projet de développement local mené par la communauté au titre du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)⁶⁸. Un projet de coopération entre deux groupes d'action locale de la pêche catalans⁶⁹ a soutenu la création d'une association visant à renforcer la visibilité des femmes dans les secteurs de la pêche et de

⁶⁸ 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.

⁶⁹ Des groupes d'action locale financés par les différents Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) ont été créés dans toute l'Europe et sont chargés d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies de développement local dans le cadre de partenariats public-privé multipartites.

l'aquaculture et à améliorer leur capacité à mettre en place des projets d'entreprise qui contribuent à diversifier le secteur. Un tel soutien dépend toutefois de la volonté de chaque État membre d'inclure les aspects de la dimension sociale dans sa programmation.

Le dialogue social est fondamental pour améliorer les conditions de vie et de travail dans n'importe quel secteur. Il renforce l'équité sociale. Les partenaires sociaux du secteur de la pêche maritime au niveau de l'Union jouent un rôle majeur dans l'élaboration du modèle social de ce secteur. Quelque 40 résultats à atteindre en commun⁷⁰ ont été négociés et adoptés au cours des dix dernières années. Il s'agit, entre autres, d'un accord entre partenaires sociaux qui sert de base à la transposition de la convention C188 sur le travail dans la pêche, à l'intégration de lignes directrices sur les examens médicaux des pêcheurs⁷¹ et à l'intégration d'autres éléments dans le droit de l'Union.

La pêche est un secteur à forte intensité de main-d'œuvre, qui se caractérise par des environnements de travail qui mettent en danger la santé et la vie des pêcheurs et par de longues heures de travail. Dans le contexte international, l'accent est de plus en plus mis sur la promotion du travail décent, notamment grâce aux travaux de l'Organisation internationale du travail (OIT), des Nations unies (ONU) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), mais également au sein des groupes de nations du G7 et du G20. L'Union est déterminée à façonner le programme mondial sur le travail décent et à promouvoir un avenir du travail centré sur l'humain. Elle a pour ambition de défendre le travail décent, tant sur son territoire que dans le reste du monde, dans le droit fil du programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations unies. Le socle européen des droits sociaux et ses 20 principes aiguillent l'Union sur la voie de la construction d'une Europe plus juste et la promotion de meilleures conditions de vie et de travail pour tous comprenant, mais sans s'y limiter, la protection sociale, des salaires adéquats, les droits du travail et les droits de l'homme, et le dialogue social. Le 4 mars 2021, la Commission a présenté un plan d'action ambitieux⁷² visant à mettre en œuvre le socle des droits sociaux dans l'ensemble de l'Union.

La convention C188 sur le travail dans la pêche de l'OIT est le principal instrument international en la matière. Elle contribue à garantir des conditions de travail décentes à bord des navires de pêche et fournit la base nécessaire pour faire respecter les conditions minimales au moyen d'inspections du travail dans les ports étrangers. Fondée sur un accord entre partenaires sociaux de l'Union⁷³, la convention a été transposée dans le droit de l'Union en 2017 par la voie de la directive (UE) 2017/159 du Conseil. La Commission procède actuellement à une évaluation de la conformité afin de vérifier si les États membres ont correctement transposé la directive dans leur ordre juridique national.

Le secteur de la pêche est considéré comme l'un des secteurs les plus dangereux. Le taux d'accidents mortels au travail dans les secteurs de la pêche et de l'aquaculture est l'un des plus élevés de l'Union. En 2018, il y a eu environ 24 décès pour 100 000 travailleurs dans les secteurs de la pêche et de l'aquaculture (secteur économique A03). Selon une évaluation statistique des activités économiques en 2020 (NACE Rév. 2), il s'agit du taux le plus élevé

70

<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=521&langId=fr&day=&month=&year=§orCode=SECT18&themeCode=&typeCode=&recipientCode=&mode=searchSubmit&search=Search>

71

<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=521&langId=fr&agreementId=5739>

72

https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_fr

73

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM:social_partners

de tous les secteurs économiques (niveau à deux chiffres dans l'EU-27), près de 14 fois plus élevé que le taux moyen dans l'économie de l'Union⁷⁴.

La convention de Torremolinos (1977) sur la sécurité des navires de pêche a été successivement mise à jour par le protocole de Torremolinos (1993) et l'accord du Cap (2012). Le protocole de Torremolinos a été transposé dans le droit de l'Union par la directive 97/70/CE sur la sécurité maritime. Cette directive, qui porte essentiellement sur la sécurité de la construction, de l'équipement et de la navigabilité des navires de pêche, applique les dispositions techniques du protocole de Torremolinos. Elle est en vigueur depuis plus de 20 ans et, depuis lors, le secteur de la pêche a considérablement évolué. Les navires de pêche se sont améliorés et la technologie a évolué. Ces améliorations devraient avoir un effet positif sur la sécurité. Aucune information n'est toutefois encore disponible sur la question de savoir si la directive a réussi à atteindre ses objectifs initiaux de manière rentable et si elle est capable de répondre aux besoins actuels. La Commission procède actuellement à une évaluation de la directive, qui devrait être terminée au début de l'année 2023.

Les dialogues bilatéraux entre le haut représentant de l'OIT et la Commission permettent de remédier aux problèmes liés au secteur de la pêche, tels que le travail forcé et d'autres formes de travail qui portent atteinte aux droits de l'homme et à la santé. En septembre 2022, la Commission a proposé d'interdire les produits issus du travail forcé sur le marché de l'Union. La proposition⁷⁵ concerne tous les produits, à savoir les produits fabriqués dans l'Union et destinés à la consommation intérieure et à l'exportation, ainsi que les marchandises importées, sans cibler des entreprises ou des secteurs d'activité spécifiques.

La directive 2009/18/CE relative aux enquêtes sur les accidents dans le secteur des transports maritimes est un autre texte législatif qui régit la sécurité des navires de pêche. Cette directive comprend des mesures concernant les accidents avec des navires de pêche d'une longueur supérieure à 15 mètres. L'un des résultats tangibles est la section sur les accidents, y compris ceux des navires de pêche, dans la revue annuelle des accidents et incidents de mer élaborée par l'Agence européenne pour la sécurité maritime.

La Commission a également révisé la directive relative au contrôle par l'État du port et étudié la possibilité d'inclure les aspects relatifs à l'application et au respect de la convention C188 sur le travail dans la pêche de l'OIT. La Commission étudie la possibilité d'inclure dans le système de contrôle par l'État du port les grands navires de pêche (d'une longueur supérieure à 24 mètres) qui font escale dans les ports de l'Union afin de vérifier leur conformité avec les conventions internationales applicables. Cette mesure pourrait être proposée sur une base volontaire et mise en œuvre dans plusieurs États membres intéressés avec l'aide de l'Agence européenne pour la sécurité maritime.

Les «erreurs humaines» sont la principale cause d'incidents graves avec les navires de pêche. Ce constat soulève la question de la formation et des compétences. La convention internationale sur les normes de formation du personnel des navires de pêche, de délivrance des brevets et de veille (STCW-F) de l'Organisation maritime internationale (OMI) est l'instrument qui régit les niveaux de formation de base du personnel de pêche. En vigueur depuis septembre 2012, cette convention fixe les prescriptions minimales en matière de formation et d'éducation des pêcheurs. Elle prescrit des normes relatives à la formation des capitaines, des officiers mécaniciens et des opérateurs radio, à la délivrance des brevets, à la

⁷⁴ Base de données d'Eurostat sur les statistiques européennes sur les accidents du travail (SEAT), tableau hsw_n2_02.

⁷⁵ Proposition de règlement relatif à l'interdiction des produits issus du travail forcé sur le marché de l'Union [COM(2022) 453 final].

veille et à la formation de base du personnel des navires de pêche. Son application à l'échelle de l'Union, avec un niveau minimal commun de formation pour le personnel des navires de pêche, contribuerait à améliorer la sécurité en mer, à renforcer l'attrait du secteur et à faciliter la libre circulation des travailleurs. Elle permettrait également d'uniformiser les règles dans ce domaine au sein de l'Union et pour les pays tiers qui ont ratifié la convention. L'OMI élabore actuellement une version révisée de la convention. La révision a toutefois été retardée par la pandémie et il est peu probable qu'elle soit terminée en 2022 comme prévu initialement.

La Commission ne peut ratifier aucune convention au nom des États membres, mais elle encourage activement ces derniers à le faire. Une liste de l'état de ratification des principales conventions par les États membres côtiers figure à l'annexe 3.

2.3.3. Dimension sociale des pêches maritimes au niveau mondial

Les travaux menés par la Commission en coopération avec certains pays tiers dans le cadre de la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) ont montré que l'amélioration des contrôles de la pêche peut indirectement contribuer à détecter d'éventuels abus en matière de travail dans le secteur de la pêche. Ces questions peuvent être traitées de manière appropriée par les autorités du travail concernées ainsi que dans le cadre de dialogues bilatéraux sur le travail.

Les questions liées au travail sont de plus en plus importantes au niveau international également. Les accords de partenariat dans le domaine de la pêche durable (APPD) incluent dans leurs protocoles un ensemble de règles contraignantes, qui se réfèrent principalement aux normes de l'OIT et à la protection des droits de l'homme. Les APPD les plus récents contiennent une clause sociale plus stricte, qui oblige les propriétaires de navires à négocier des contrats de travail avec les pêcheurs afin de leur garantir les meilleures conditions de travail possibles, y compris sur le plan des salaires. Récemment, le conseil consultatif pour la pêche lointaine a formulé une recommandation sur l'efficacité des évaluations des APPD⁷⁶, qui insiste sur la nécessité d'examiner de manière plus approfondie la mise en œuvre de la clause sociale des APPD, ainsi que d'autres questions. De même, l'Union a soutenu l'adoption de dispositions visant à intégrer davantage la convention C188 de l'OIT dans plusieurs organisations régionales de gestion des pêches (ORGP), telles que la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA), la Commission des pêches du Pacifique occidental et central (WCPFC) et la Commission des thons de l'océan Indien (CTOI). La stratégie 2030 de la CGPM englobe également des aspects sociaux dans le but de promouvoir le principe du travail décent dans le secteur de la pêche en Méditerranée et en mer Noire, notamment grâce à des conditions de travail équitables et sûres et à l'accès à la protection sociale.

Le Canada étant un partenaire international majeur de l'Union en matière de gouvernance des océans, la coopération visant à garantir des conditions de vie et de travail décentes et sûres pour les pêcheurs a été incluse dans le partenariat sur les océans signé avec le Canada en 2019.

⁷⁶

<https://ldac.eu/fr/publications>

2.3.4. Petite pêche côtière

La petite pêche côtière⁷⁷ joue un rôle socio-économique important dans de nombreuses communautés côtières et fournit aux marchés locaux des produits de haute qualité. En 2020, le secteur de la petite pêche côtière de l'Union comptait 42 582 navires, employant 62 196 pêcheurs⁷⁸. Ce secteur compte pour 76 % de la flotte active de l'Union et emploie 50 % de l'ensemble des équipages. La petite pêche côtière est particulièrement importante en Méditerranée, où se trouve plus de la moitié du secteur et où elle joue un rôle dominant dans les moyens de subsistance des communautés côtières depuis des siècles. En règle générale, ce secteur est représenté par des entreprises familiales dont les propriétaires participent directement à l'activité de pêche. Dans le livre vert de 2009, la Commission souligne que bon nombre des navires sont de petite taille et ont une incidence environnementale limitée. La pêche artisanale peut toutefois également endommager des habitats côtiers sensibles et son effet cumulé peut avoir des réelles conséquences sur l'état des stocks. Il arrive que les flottes artisanales et industrielles exploitent le même stock. Une approche équilibrée couvrant à la fois les flottes artisanales et industrielles est nécessaire. Elle devrait prévoir un régime différencié pour la flotte artisanale, qui devrait être conçu avec soin, de façon à assurer la viabilité écologique des stocks dont ces communautés de pêcheurs dépendent. Ce régime a été introduit par la réforme de la PCP de 2013.

Six forums de la pêche irlandais ont été mis en place pour assurer la représentation du segment de flotte «pêche à petite échelle» dans le processus décisionnel régional et national.

[Setting up Inshore Fisheries Forums | FARNET \(europa.eu\)](#)

Les petits pêcheurs côtiers et les pisciculteurs ont joué un rôle actif dans la conception d'un plan de gestion côtière pour le littoral de l'Émilie-Romagne.

[Setting up Inshore Fisheries Forums | FARNET \(europa.eu\)](#)

La réforme de la PCP de 2013 a également constitué une avancée importante dans la reconnaissance des différences significatives entre la pêche à petite échelle (artisanale) et la pêche à plus grande échelle (industrielle) au niveau de l'Union. Le règlement relatif à la PCP contient plusieurs dispositions adaptées aux spécificités de la petite pêche côtière:

- les États membres peuvent accorder un accès préférentiel à la flotte artisanale à l'intérieur de la bande côtière des 12 milles marins, conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement relatif à la PCP;
- la flotte artisanale est exemptée de certaines obligations qui s'appliquent aux navires plus importants, telles que les autorisations de pêche, les déclarations de débarquement, les notes de vente et l'arrimage séparé;

⁷⁷ Aux termes du règlement (UE) 2021/1139 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 instituant le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture et modifiant le règlement (UE) 2017/1004, on entend par «petite pêche côtière» les activités de pêche pratiquées par des navires de pêche en mer et de pêche dans les eaux intérieures dont la longueur hors tout est inférieure à douze mètres et qui n'utilisent aucun des engins remorqués tels que définis à l'article 2, point 1), du règlement (CE) n° 1967/2006 du Conseil ou les pêcheurs à pied, y compris les ramasseurs de coquillages.

⁷⁸ Commission européenne, Centre commun de recherche, comité scientifique, technique et économique de la pêche, *The 2022 annual economic report on the EU fishing fleet (STECF-22-06)*, Virtanen, J. (rédacteur), Guillen, J. (rédacteur), Prellezo, R. (rédacteur), Sabatella, E. (rédactrice), Office des publications de l'Union européenne, 2022.

- en ce qui concerne la gouvernance, les règles relatives aux conseils consultatifs garantissent la participation des représentants de la pêche artisanale à ces réunions.

Un soutien financier est prévu pour les opérateurs de la petite pêche côtière au titre du Feampa. Ce Fonds se concentre spécifiquement sur la petite pêche côtière et presque tous les projets liés à celle-ci sont admissibles au bénéfice d'une aide publique à hauteur de 100 %. Les États membres doivent tenir compte des besoins spécifiques de la petite pêche côtière dans leurs programmes financés par le Feampa et décrire les mesures nécessaires pour y répondre. Ils doivent s'efforcer d'instaurer des procédures simplifiées pour les entreprises de la petite pêche côtière ayant recours au soutien du Feampa.

L'article 17 du règlement relatif à la PCP impose aux États membres d'utiliser des critères transparents et objectifs d'attribution des possibilités de pêche⁷⁹, mais il ne les oblige pas à réserver une part des quotas à la petite pêche côtière. Ils peuvent toutefois utiliser des critères d'attribution pertinents pour la petite pêche côtière, par exemple les incidences de la pêche sur l'environnement et la contribution à l'économie locale. Lors de l'attribution des possibilités de pêche, les États membres doivent également s'efforcer de proposer des incitations destinées aux navires de pêche qui déploient des engins sélectifs⁸⁰ ou qui utilisent des techniques de pêche ayant des incidences réduites sur l'environnement, notamment une faible consommation d'énergie et des dommages limités aux habitats (article 17 du règlement relatif à la PCP). Ces incitations peuvent favoriser la petite pêche côtière et la Commission surveille les critères appliqués par les États membres, afin de garantir la transparence.

Pour les opérateurs de la petite pêche côtière, il est difficile d'accéder aux possibilités de pêche et de faire entendre leurs préoccupations dans les décisions relatives à la gestion des pêches et à la planification de l'espace maritime. Une partie de la solution réside dans l'amélioration de l'organisation collective des petits pêcheurs afin qu'ils puissent se faire entendre par les États membres, qui sont les principaux décideurs en matière d'attribution des possibilités de pêche et de planification de l'espace maritime.

Selon les petits pêcheurs côtiers, la principale difficulté de la PCP reste de créer et de maintenir des conditions équitables pour les activités de pêche à petite et à grande échelle, et de répondre aux griefs historiques du secteur de la petite pêche en ce qui concerne l'accès aux possibilités de pêche. Lors de la consultation des parties prenantes, les petits pêcheurs ont cité comme obstacles la mauvaise mise en œuvre de l'article 17 et leur manque d'accès aux espèces soumises à quota. Ils ont également souligné l'importance du régime d'«accès aux eaux», étant donné que l'octroi d'un accès préférentiel aux eaux côtières à la flotte artisanale les favorise grandement. Ils ont également mentionné la nécessité d'introduire des mesures comportant des objectifs à long terme afin de restaurer les stocks (telles que des fermetures temporaires), d'élaborer des plans de production et de commercialisation pour les organisations de producteurs, d'accorder plus d'importance aux données scientifiques lors de la définition des restrictions de l'activité de pêche, de sensibiliser à l'utilisation des connaissances locales des pêcheurs, de se concentrer sur l'adoption de mesures visant à

⁷⁹ Il convient de noter que, dans son arrêt du 12 juillet 2018, Spika, C-540/16, EU:C:2018:565, la Cour de justice a rappelé que les États membres peuvent adopter une méthode d'attribution des possibilités de pêche qui, tout en se fondant sur un critère transparent et objectif de répartition, est susceptible d'être à l'origine d'un traitement inégal entre les opérateurs disposant de navires de pêche battant leur pavillon, pour autant que ladite méthode poursuive un ou plusieurs intérêts généraux reconnus par l'Union et respecte le principe de proportionnalité.

⁸⁰ Aux termes de l'article 4, paragraphe 1, point 12), du règlement relatif à la PCP, on entend par «pêche sélective», «une pêche utilisant des méthodes ou des engins de pêche permettant de cibler et de capturer des organismes en fonction de la taille ou de l'espèce lors de la pêche, de manière à éviter ou à libérer sans dommage les espèces non ciblées».

soutenir les jeunes et les femmes, et d'améliorer l'efficacité énergétique des navires et des engins de pêche.

2.3.5. Perspectives et difficultés

Le pacte vert pour l'Europe met particulièrement l'accent sur le rôle des pêcheurs dans la gestion de la transition vers une pêche plus durable et dans le renforcement de leur rôle de «gardiens de la mer». Les pêcheurs assument ce rôle quotidiennement dans leur travail et leurs pratiques de pêche. En améliorant la sélectivité des engins de pêche, l'efficacité énergétique et la gestion des déchets, les pêcheurs peuvent contribuer véritablement à rendre la pêche durable. Les encadrés du présent document illustrent les bonnes pratiques mises en place dans le cadre de ces initiatives. La formation est essentielle pour qu'ils puissent jouer ce rôle de gardiens de la mer, et cette question a été soulevée lors de la consultation des parties prenantes. La formation peut également jouer un rôle important en renforçant la contribution des activités de pêche à la protection de la nature.

Un pêcheur bulgare a reçu un financement pour développer son activité de pêche et lutter contre les conséquences de la COVID-19.

[Portail audiovisuel de la Commission européenne \(europa.eu\)](https://europa.eu/portail-audiovisuel/)

L'objectif du projet en cours «Catching the potential»⁸¹, financé par le FEAMP, est de définir une norme européenne pour la formation à la pêche durable. Le projet «Fishing for Litter»⁸² illustre parfaitement la contribution plus large que les pêcheurs peuvent apporter à un milieu marin plus sain, au-delà de leurs activités de pêche traditionnelles. Le renforcement du rôle des pêcheurs dans la gestion durable des mers ouvre également des perspectives en améliorant l'image du secteur et en le rendant plus attractif aux yeux des nouveaux arrivants. Plusieurs parties prenantes ont souvent mentionné la nécessité de renforcer l'attrait du secteur au cours de la consultation.

Des pêcheurs locaux participent à l'application des mesures de protection et à la lutte contre le braconnage dans la réserve marine de Cabo de Palos, en Espagne. Le renforcement de la protection à l'intérieur de cette réserve a favorisé l'augmentation d'espèces endémiques.

[Des AMP sous la surveillance de pêcheurs | FARNET \(europa.eu\)](https://europa.eu/amp-sous-surveillance-de-pecheurs/)

Les parties prenantes, les syndicats et les conseils consultatifs ont insisté sur la nécessité de renforcer le rôle des femmes dans le secteur de la pêche. Au sein des communautés locales, les femmes apportent une contribution essentielle à la création de richesses et d'emplois, ainsi qu'à l'utilisation durable et à la conservation des ressources aquatiques. Malgré cela, leur contribution à la pêche et à l'aquaculture n'est souvent pas suffisamment reconnue, ce qui les empêche de participer pleinement et de manière équilibrée au secteur. Bien que l'équilibre entre les hommes et les femmes soit proportionnellement meilleur dans l'aquaculture que dans la pêche, 78 % des personnes employées dans le secteur de l'aquaculture sont des

⁸¹ <https://catchingthepotential.eu/>

⁸² <https://fishingforlitter.org/>

hommes, signe d'un très net déséquilibre des genres dans ce secteur⁸³. Cette situation diffère de celle du secteur de la transformation, qui respecte un équilibre entre les hommes et les femmes. Malgré cela, la filière des mollusques et crustacés emploie un pourcentage plus élevé de femmes.

Les femmes sont toujours sous-représentées dans les postes de direction et de décision, dans les organismes professionnels, les syndicats et les comités d'entreprise. Le Feampa soutient des projets visant à remédier à cette situation, conformément aux objectifs de la stratégie de l'Union en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes 2020-2025⁸⁴. Le soutien financier accordé au titre du Feampa tient compte de la dimension de genre et s'appuie sur des projets et des actions visant à renforcer la contribution des femmes au secteur, qui ont été financés dans le cadre des précédents fonds européens pour la pêche. Pour promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes dans l'économie bleue durable au sens large, la Commission a lancé un appel à propositions spécifique dans le cadre du Feampa afin de soutenir jusqu'à deux projets promouvant le rôle des «femmes dans l'économie bleue»⁸⁵. Doté d'un budget de 2,5 millions d'EUR, cet appel à propositions vise à accroître la participation des femmes dans différents secteurs de l'économie bleue et à contribuer à une société plus égalitaire. Pour promouvoir l'équilibre entre les hommes et les femmes dans le secteur de la pêche en particulier, il est nécessaire d'investir dans la collecte, la consolidation et l'analyse de données sur les femmes travaillant dans ce secteur.

Du point de vue de la gouvernance, une forte participation des pêcheurs à la prise de décision et l'appropriation des mesures adoptées constituent également des facteurs de réussite. L'approche de la régionalisation adoptée par la PCP, l'habilitation des organisations de producteurs dans le cadre du règlement relatif à l'organisation commune des marchés et le rôle donné aux conseils consultatifs sont autant de moyens de parvenir à cette participation et à cette appropriation. Certains conseils consultatifs comptent des partenaires sociaux parmi leurs membres et ils promeuvent activement la dimension sociale de la PCP depuis quelques années. En 2016, le conseil consultatif pour la pêche lointaine a émis une recommandation dans laquelle il exprime ses préoccupations concernant les droits fondamentaux et les droits de l'homme dans le secteur de la pêche à travers le monde. En 2020, il a publié une recommandation sur le rôle des femmes dans le secteur de la pêche et les APPD. Le conseil consultatif pour la mer Méditerranée a également été très actif au fil des ans et a travaillé sur le rôle des femmes dans le secteur de la pêche. En mai 2021, Europêche, la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) et le conseil consultatif pour la pêche lointaine ont écrit conjointement à la Commission afin de demander la transposition d'instruments juridiques internationaux majeurs sur la sécurité maritime et le travail dans la pêche.

Le conseil consultatif pour les stocks pélagiques a ensuite exprimé son soutien à cette recommandation et à la dimension sociale de la pêche. La Commission travaille sur ces questions en étroite collaboration avec les partenaires sociaux de l'Union dans le domaine de la pêche maritime.

⁸³ Once published (January 2023) – finalise reference STECF 22-17.

⁸⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Une Union de l'égalité: stratégie en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes 2020-2025» [COM(2020) 152 final].

⁸⁵ https://cinea.ec.europa.eu/news-events/news/women-blue-economy-call-proposals-now-open-2022-05-17_en

2.4. Économie bleue durable

2.4.1. Introduction

L'économie bleue durable poursuit les ambitions énoncées dans le pacte vert pour l'Europe et a un rôle à jouer afin de permettre à l'Union de réaliser ses objectifs en matière d'environnement et de climat. Les océans sont le principal régulateur climatique de la planète. En plus d'être une source d'énergie propre, ils nous fournissent aussi de l'oxygène, de la nourriture et de nombreux services écosystémiques essentiels. La conservation et la protection de la biodiversité constituent les principes fondamentaux qui sous-tendent l'activité économique maritime. La biodiversité marine n'est pas seulement une condition préalable aux activités économiques, elle offre également des possibilités économiques. Afin d'ancrer profondément l'économie bleue dans le pacte vert et la stratégie de relance, la Commission a adopté une nouvelle approche pour une économie bleue durable dans l'Union⁸⁶.

2.4.2.

Un projet de recrutement et de formation dans le secteur de la pêche a été financé afin de rajeunir le secteur vieillissant de la pêche en Laponie. Résultat, 14 jeunes pêcheurs des deux sexes ont commencé à exercer leurs activités.
[Recruiting young people to train with experienced fishers | FARNET \(europa.eu\)](#)

Contexte

En 2012, la Commission européenne a adopté la communication intitulée «La croissance bleue: des possibilités de croissance durable dans les secteurs marin et maritime»⁸⁷ (la stratégie pour la croissance bleue). Cette communication décrit le potentiel de l'économie bleue en matière d'emplois et de croissance dans l'Union et recense les domaines dans lesquels il convient de poursuivre les travaux pour concrétiser ce potentiel. La Commission a poursuivi ce travail en 2014 en adoptant la communication intitulée «L'innovation dans l'économie bleue: réaliser le potentiel de création d'emplois et de croissance de nos mers et océans»⁸⁸, en mettant l'accent sur les actions visant à améliorer les connaissances, l'innovation et les compétences. En 2017, la Commission a publié un rapport sur la mise en œuvre de la stratégie pour la croissance bleue, qui détaille les résultats obtenus depuis son adoption en 2012. Ce rapport portait sur la planification de l'espace maritime (directive de l'Union et travaux internationaux), les stratégies relatives aux bassins maritimes, les données et connaissances marines (réseau européen d'observation et de données du milieu marin⁸⁹) et la sécurité maritime.

En 2021, la Commission a adopté une nouvelle communication intitulée «L'économie bleue durable», qui marque le passage du concept de croissance bleue à celui d'économie bleue durable. Elle établit un programme détaillé et réaliste en vue de permettre à l'économie bleue de jouer un rôle majeur dans la réalisation des objectifs du pacte vert pour l'Europe. En 2022,

⁸⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à une nouvelle approche pour une économie bleue durable dans l'Union européenne – Transformer l'économie bleue de l'Union européenne pour assurer un avenir durable [COM(2021) 240 final].

⁸⁷ COM(2012) 494 final.

⁸⁸ COM(2014) 254 final/2.

⁸⁹ <https://emodnet.ec.europa.eu/en>

la Commission européenne a lancé l'observatoire de l'économie bleue de l'Union européenne chargé de fournir des informations en temps quasi réel et des indicateurs socio-économiques clés sur l'économie bleue de l'Union⁹⁰.

2.4.3. Planification de l'espace maritime

Les mers d'Europe sont le théâtre d'une multitude d'activités. À chaque instant, la pêche, l'aquaculture, le transport maritime, les énergies renouvelables, la conservation de la nature, les activités touristiques et d'autres utilisations sont en concurrence pour occuper l'espace maritime. De nombreuses initiatives menées dans le cadre du pacte vert pour l'Europe entraîneront des changements dans l'utilisation des mers et des océans européens, par exemple:

- la stratégie de l'Union sur les énergies renouvelables en mer⁹¹;
- les orientations stratégiques pour une aquaculture plus durable et compétitive dans l'Union européenne⁹²;
- l'initiative sur les algues⁹³;
- les objectifs de la stratégie de l'Union en matière de biodiversité à l'horizon 2030⁹⁴, et en particulier l'extension et la gestion efficace des zones marines protégées⁹⁵.

La planification de l'espace maritime peut jouer un rôle très utile en traçant la voie à suivre pour une gestion durable et intégrée des activités humaines en mer, tout en contribuant à l'utilisation durable des biens et services marins par les générations actuelles et futures. Par conséquent, la directive de l'Union sur la planification de l'espace maritime⁹⁶ prévoit des dispositions visant à améliorer la transparence et la stabilité. Elle encourage les investissements et la coopération transfrontière, notamment en ce qui concerne le développement de l'énergie éolienne en mer et les zones marines protégées. Elle fixe des exigences minimales pour le processus de planification et les plans nationaux issus de la planification de l'espace maritime, y compris des exigences relatives à la consultation des parties prenantes et à la consultation transfrontière.

Le processus d'élaboration des plans nationaux issus de la planification de l'espace maritime est consultatif et itératif. Les communautés côtières doivent participer au processus et les

⁹⁰ https://blue-economy-observatory.ec.europa.eu/index_en

⁹¹ https://energy.ec.europa.eu/topics/renewable-energy/offshore-renewable-energy_en

⁹² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Orientations stratégiques pour une aquaculture plus durable et compétitive dans l'Union européenne pour la période 2021-2030» [COM(2021) 236 final].

⁹³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Vers un secteur des algues de l'UE fort et durable» [COM(2022) 592 final].

⁹⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 – Ramener la nature dans nos vies» [COM(2020) 380 final].

⁹⁵ <https://www.eea.europa.eu/themes/water/europes-seas-and-coasts/assessments/marine-protected-areas>

⁹⁶ Directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime.

interactions avec la mer doivent également être prises en considération. La planification de l'espace maritime devrait appliquer une approche fondée sur les écosystèmes visée à l'article 1^{er}, paragraphe 3, de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» (2008/56/CE) afin de garantir que la pression collective résultant de toutes les activités soit maintenue à des niveaux compatibles avec la réalisation du bon état écologique.

La plateforme européenne pour la planification de l'espace maritime⁹⁷, qui est financée par le Feampa, met à disposition des informations sur les pratiques, les procédures et les projets existants, effectue des études techniques et propose un service de questions/réponses. En outre, le réseau européen d'observation et de données du milieu marin permet d'accéder gratuitement et facilement aux données spatiales des plans nationaux issus de la planification de l'espace maritime. Il est possible de créer des synergies entre les multiples activités humaines qui se déroulent en mer dans le cadre d'initiatives telles que le forum bleu européen, comme annoncé dans la nouvelle approche pour une économie bleue durable.

Il existe des preuves⁹⁸ de résultats positifs obtenus en combinant les activités aquacoles et les énergies renouvelables, en particulier en mer du Nord. Ce constat est encourageant, non seulement pour l'intégration des activités de l'économie bleue, mais aussi pour une planification plus efficace de l'espace maritime dans l'Union. Cela pourrait avoir une incidence positive sur la production aquacole, étant donné la possibilité d'explorer une meilleure qualité de l'eau pour la production.

2.4.4. *Perspectives et difficultés*

Les ambitions énoncées dans le pacte vert pour l'Europe et la politique connexe de l'Union en matière de gouvernance des océans s'intéressent davantage, sur le plan législatif, à la protection de l'environnement et aux revendications concurrentes concernant l'espace côtier et marin au sein de l'Union. Cette approche aura une influence sur la gestion et la gouvernance de l'utilisation des ressources marines dans un avenir proche. L'utilisation de l'espace maritime, compte tenu notamment de la poursuite de l'extension des zones marines protégées et de la nécessité accrue de développer les énergies renouvelables en mer, devra faire l'objet de discussions plus approfondies dans le cadre de la planification de l'espace maritime. Le processus de consultation des parties prenantes (annexe 1) a montré que nombre d'entre elles étaient préoccupées par l'interaction entre la pêche et d'autres activités en mer. Le maintien de conditions de concurrence équitables et la création de synergies entre les activités constituent des obstacles essentiels à surmonter dans les discussions futures. Ce processus nécessitera des dialogues structurés afin de réaliser les objectifs fixés.

L'étude sur la régionalisation⁹⁹ a souligné que la structure actuelle de participation des parties prenantes définie dans le cadre de la politique commune de la pêche fonctionne bien à de nombreux égards. Cette structure peut être utilisée par les organisations participant aux tâches des conseils consultatifs définies à l'article 44 du règlement relatif à la PCP pour la coopération transfrontière et la participation des parties prenantes régionales à la planification

⁹⁷ <https://maritime-spatial-planning.ec.europa.eu/>

⁹⁸ STECF EWG-22-17 dans le rapport STECF PLEN 2.

⁹⁹ Commission européenne, Agence exécutive européenne pour le climat, les infrastructures et l'environnement, *Study on regionalisation of Common Fisheries Policy (CFP) – Final report*, Office des publications de l'Union européenne, 2022 (https://cinea.ec.europa.eu/publications/study-regionalisation-common-fisheries-policy-cfp_en).

de l'espace maritime, qui peut être améliorée à cet égard. L'utilisation accrue des zones des mers régionales par d'autres utilisateurs que les pêcheurs (comme les zones marines protégées et les énergies renouvelables) exige un plus grand degré d'alignement régional dans la planification de l'espace maritime, qui est actuellement réalisée principalement au niveau des États membres.

Les régions ultrapériphériques regorgent d'un potentiel unique pour contribuer à l'économie bleue grâce à leur riche biodiversité marine et à leurs vastes zones économiques exclusives (ZEE), qui représentent plus de la moitié des ZEE de l'Union. La pêche représente une part importante de leur économie. Il est important que les régions ultrapériphériques élaborent leurs stratégies en faveur de l'économie bleue de manière durable, notamment en protégeant leur biodiversité marine¹⁰⁰.

2.5. Pêche récréative

2.5.1. Introduction

Dans le cadre de la PCP, et plus particulièrement de l'économie bleue durable et de la gestion des pêches, l'Union reconnaît le rôle des pêcheurs récréatifs dans le renforcement de la prospérité des communautés (côtières) à travers l'Europe. En plus d'être une activité de loisir, la pêche récréative sert les écosystèmes culturels grâce aux bénéfices individuels résultant des dépenses réalisées par les pêcheurs récréatifs. Cette activité pouvant avoir une incidence significative sur les ressources de pêche, les États membres devraient veiller à ce qu'elle soit menée conformément aux objectifs de la PCP¹⁰¹.

2.5.2. Contexte: de 2009 à l'état des lieux en 2022

Dans le livre vert de 2009, la Commission souligne qu'il est essentiel d'assurer un avenir aux pêcheurs pratiquant la pêche côtière, artisanale et récréative, en tenant pleinement compte de la situation particulière des petites et moyennes entreprises. La pêche récréative est définie dans la législation de l'Union comme «*les activités de pêche non commerciales exploitant les ressources aquatiques marines vivantes à des fins récréatives, touristiques ou sportives*»¹⁰².

Le règlement relatif à la PCP reconnaît que la pêche récréative a une incidence sur les stocks halieutiques et, dans le cadre de la PCP, des mesures de gestion sont en place pour certaines espèces capturées à des fins récréatives. Le règlement sur les possibilités de pêche prévoit les quotas et les fermetures saisonnières applicables à la pêche récréative. En ce qui concerne les mesures techniques (de conservation), le règlement sur les mesures techniques¹⁰³ prévoit que certaines dispositions s'appliquent à la pêche récréative¹⁰⁴ et, lorsque la pêche récréative a une

¹⁰⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Donner la priorité aux citoyens, assurer une croissance durable et inclusive, libérer le potentiel des régions ultrapériphériques de l'Union» [COM(2022) 198 final].

¹⁰¹ Considérant 3 du règlement relatif à la PCP.

¹⁰² Article 4, point 24), du règlement (CE) n° 1224/2009.

¹⁰³ 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° 1967/2006 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.

¹⁰⁴ En vertu de l'article 2, paragraphe 2, du règlement, les dispositions suivantes s'appliquent à la pêche récréative: l'article 7 (Engins et méthodes de pêche interdits), l'article 10 (Espèces de poissons et de crustacés dont la pêche

incidence significative dans une région particulière, la Commission est habilitée à adopter des actes délégués pour fixer des tailles minimales de conservation pour des pêcheries récréatives spécifiques sur la base d'une recommandation commune soumise par les États membres ayant un intérêt direct dans la gestion.

La Commission encourage les États membres à collecter des données pour surveiller les captures récréatives de certaines espèces. L'actuel PPA de l'Union pour la collecte de données¹⁰⁵, qui sert à fournir des données pour la gestion des pêches dans l'Union, exige des États membres qu'ils mettent en œuvre des systèmes d'échantillonnage qui permettent d'estimer les captures et les rejets (au moins pour les espèces énumérées dans le programme) en menant des campagnes de recherche statistiquement fiables concernant plusieurs espèces. Dans le cadre du précédent programme 2017-2021, les États membres ont mené des études pilotes afin de tester les programmes de collecte de données pour la pêche récréative, d'optimiser les méthodes d'échantillonnage et de déterminer les espèces prioritaires. Le CSTEP¹⁰⁶ a évalué les résultats des études, qui ont servi de base aux programmes d'échantillonnage de routine pour la pêche récréative dans le cadre de l'actuel PPA de l'Union. La coordination régionale et le dialogue avec les utilisateurs finaux se poursuivent afin de hiérarchiser les espèces et d'optimiser les systèmes d'échantillonnage au niveau régional.

Dans son arrêt du 10 mars 2020 (T-251/18), le Tribunal a déclaré que lors de la fixation des possibilités de pêche, le Conseil était en droit de prendre en compte toutes les activités de pêche susceptibles d'avoir une incidence sur l'état des stocks halieutiques, y compris les activités récréatives. Le point pertinent de cet arrêt est le point 72 libellé comme suit: «Par conséquent, pour assurer la réalisation de l'objectif poursuivi par l'article 43, paragraphe 3, TFUE, il était loisible, utile et même nécessaire, pour le Conseil, lorsqu'il a adopté les dispositions attaquées, de prendre en compte toutes les activités pouvant avoir une incidence sur l'état du stock de bar européen et la reconstitution de ce dernier, indépendamment du caractère commercial ou non de ces activités.» Ce point a confirmé l'approche générale selon laquelle le champ d'application de la PCP peut couvrir la pêche récréative lorsqu'elle a une incidence sur la conservation des ressources biologiques de la mer.

En 2018, la CGPM a adopté le plan d'action régional pour la pêche artisanale en Méditerranée et en mer Noire¹⁰⁷. Le plan reconnaît les interactions entre la pêche artisanale et la pêche récréative, encourage la bonne coopération, appelle à enrichir les connaissances sur ces interactions et à renforcer le contrôle et la surveillance afin d'éviter la pêche illégale, non déclarée et non réglementée. Le plan est un engagement politique qui établit une feuille de route ambitieuse jusqu'en 2028. Il prescrit des mesures concrètes et cohérentes afin de surmonter les obstacles et de stimuler les possibilités de la pêche artisanale, notamment en permettant aux pêcheurs de s'exprimer sur les décisions qui ont des incidences sur leurs moyens de subsistance, en préservant des pratiques de pêche durables sur le plan

est interdite), l'article 11 (Captures de mammifères marins, oiseaux de mer et reptiles marins) et l'article 12 (Protection des habitats sensibles, y compris les écosystèmes marins vulnérables).

¹⁰⁵ Décision déléguée (UE) 2021/1167 de la Commission du 27 avril 2021 établissant le programme pluriannuel de l'Union pour la collecte et la gestion de données biologiques, environnementales, techniques et socio-économiques dans les secteurs de la pêche et de l'aquaculture à partir de 2022 et décision d'exécution (UE) 2021/1168 de la Commission du 27 avril 2021 établissant la liste des campagnes de recherche en mer obligatoires et les seuils dans le cadre du programme pluriannuel de l'Union pour la collecte et la gestion de données dans les secteurs de la pêche et de l'aquaculture, applicables à partir de 2022.

¹⁰⁶ STECF-21-09 – *Evaluation of the 2020 Annual Reports for data collection and Data Transmission issues* – Cadre pour la collecte des données – Commission européenne (europa.eu).

¹⁰⁷ <https://www.fao.org/3/cb7838fr/cb7838fr.pdf>

environnemental et en entraînant des retombées positives sur le plan économique et social et en matière d'emploi.

En outre, la CGPM a créé un groupe de travail sur la pêche récréative, qui se réunit chaque année, par exemple pour apporter une contribution essentielle à l'élaboration d'un programme de recherche régional sur la pêche récréative. La CGPM a également publié un manuel pour la collecte de données sur la pêche récréative en Méditerranée et en mer Noire (*Handbook for Data Collection on Recreational Fisheries in the Mediterranean and Black Sea*)¹⁰⁸ afin de fournir un cadre méthodologique clair permettant aux pays de la Méditerranée et de la mer Noire de mettre en œuvre des systèmes harmonisés d'échantillonnage et de suivi des campagnes de recherche pour la pêche récréative. En 2022, le comité scientifique consultatif de la CGPM a examiné la proposition de recommandation sur la pêche récréative, en attente de la quarante-quatrième session de la CGPM, et a approuvé une liste révisée d'espèces importantes pour la pêche récréative.

S'appuyant sur ces travaux et sur une proposition de l'Union, la CGPM a adopté¹⁰⁹, lors de sa session annuelle de novembre 2022, la fixation de règles minimales régionales pour assurer une gestion, un contrôle et un suivi efficaces des activités de pêche récréative en mer Méditerranée. Les règles adoptées se fondent sur la nécessité de continuer à surveiller cette activité et de trouver des solutions pour atténuer la pression de la pêche récréative, comme l'a conseillé le comité scientifique consultatif. Il s'agit d'un cadre général, les détails propres à chaque pêche devant être élaborés au niveau sous-régional.

S'agissant de la question spécifique du suivi, l'évaluation faite par la Commission¹¹⁰ de l'incidence du règlement de contrôle¹¹¹, plusieurs études scientifiques et d'autres rapports ont indiqué que dans la plupart des États membres, les connaissances sur la pêche récréative étaient rares et que le suivi n'était pas toujours suffisant. L'absence de licence/d'enregistrement dans certains pays et l'absence de dispositions détaillées en matière de déclaration des captures de la pêche récréative au niveau de l'Union nuisent à la qualité des données relatives aux captures et entravent la mise en œuvre de mesures de conservation et de gestion adéquates dans certains bassins maritimes. Ces constatations ont appelé à la mise en place d'un système de collecte de données plus régulier et de régimes de contrôle plus efficaces pour la pêche récréative, ce qui incluait la révision du règlement de contrôle.

C'est pourquoi, en novembre 2019, à la demande du Parlement européen, la Commission a lancé le projet pilote «Régime de contrôle des captures récréatives de bar». D'une durée de 12 mois, ce projet pilote ciblait principalement le bar de l'océan Atlantique, mais il a été étendu à trois autres espèces (le saumon et le cabillaud de la mer Baltique et la dorade rose de la mer Méditerranée). Les principales parties prenantes ont été consultées et les résultats de cette enquête ont montré que, dans l'ensemble, les pêcheurs récréatifs en Europe s'accordaient sur la nécessité de déclarer les captures et préféraient les outils de déclaration de type applications mobiles. Ils ont recommandé l'adoption d'un système d'information intégré de surveillance et de contrôle afin de faciliter le partage des données relatives à la pêche et

¹⁰⁸ Grati, F., Carlson, A., Carpentieri, P. et Cerri, J., *Handbook for data collection on recreational fisheries in the Mediterranean and the Black Sea*, FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper N° 669, Rome, FAO, 2021.

¹⁰⁹ Recommandation GFCM/45/2022/12 relative à l'établissement d'un ensemble de règles minimales pour une pêche récréative durable en Méditerranée.

¹¹⁰ COM(2021) 316 final.

¹¹¹ Règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil.

d'encourager la coopération entre toutes les parties prenantes dans la gestion de la pêche récréative en mer.

À la suite de ces travaux, un système innovant de déclaration intégrée des captures pour la pêche récréative a été mis au point, comportant deux composantes principales: une plateforme en ligne (RecFishing.eu¹¹²), avec un portail réservé aux services administratifs et un portail réservé aux pêcheurs, et une application partenaire existante pour la déclaration des captures de la pêche récréative (FishFriender¹¹³). Le système a été testé avec succès en mer (dans des conditions réelles), avec le soutien des fédérations européennes de pêcheurs à la ligne et des fédérations récréatives. La plateforme RecFishing.eu est en cours de développement afin de couvrir davantage d'espèces et d'intégrer d'autres applications.

2.5.3. *Perspectives et difficultés*

La plateforme RecFishing.eu montre qu'un système de licence/d'enregistrement et de déclaration concernant la pêche récréative est faisable et réalisable. La surveillance et le contrôle de la pêche peuvent être modernisés grâce au passage à un système entièrement numérisé afin d'améliorer les données sur les captures de la pêche récréative et la gestion des principaux stocks halieutiques, ainsi que de prévenir le problème de la prise de mesures fondées sur des données insuffisantes ou de mauvaise qualité.

Étant donné que la pêche récréative peut avoir une incidence potentiellement importante sur les ressources halieutiques, les États membres devraient veiller à ce qu'elle respecte les objectifs de la PCP. La Commission suit la situation de près et propose des mesures pour la pêche récréative au cas par cas, comme ce fut le cas pour les captures récréatives de bar et d'anguille européenne. La communauté scientifique, sur laquelle la Commission s'appuie pour ses conseils en matière de conservation et de gestion stratégique, a cerné comme principal obstacle la difficulté d'estimer avec précision à la fois l'incidence biologique et l'incidence économique globale de la pêche récréative.

La participation des parties prenantes est essentielle et les associations de pêche récréative sont actives au sein de plusieurs conseils consultatifs. Lors de la consultation des parties prenantes, les pêcheurs récréatifs ont fait part de leur souhait d'être inclus pleinement et équitablement dans la PCP, afin de réaliser ses objectifs et de prendre des décisions éclairées sur la meilleure utilisation des ressources halieutiques dans la société.

La pêche récréative est déjà intégrée dans de nombreux aspects de la PCP, comme décrit ci-dessus. Il faut maintenant continuer à se concentrer sur les travaux en cours concernant la collecte de données, le suivi et la mise en œuvre au niveau régional, et à les améliorer.

2.6. **Des océans propres et en bonne santé**

2.6.1. *Introduction*

Les océans jouent un rôle essentiel dans le système climatique et abritent une immense biodiversité menacée par des pressions cumulées. Les cinq principaux facteurs de perte de

¹¹² <https://recfishing.eu/>

¹¹³ https://www.fishfriender.com/?_locale=fr

biodiversité¹¹⁴ (changement de l'affectation des sols et des mers, surexploitation, changement climatique, pollution et espèces exotiques envahissantes) présentent des risques multiples pour la santé de l'homme et des écosystèmes, y compris pour les océans et les mers. Ils ont des conséquences environnementales, sociales et économiques et mettent à l'épreuve la résilience des secteurs de l'économie bleue. La pollution sous toutes ses formes représente un risque particulier pour les écosystèmes marins, ce qui a des conséquences sur la résilience du secteur de la pêche.

Un océan propre est un océan exempt de toute forme de pollution. Les principales formes de pollution sont:

- l'eutrophisation (excès de pollution par les nutriments/ruissellements d'origine agricole);
- les contaminants (produits chimiques, pesticides, métaux lourds, toxines);
- le bruit sous-marin (forage pétrolier, navigation);
- les déchets marins (plastique, bois, métal, etc.).

2.6.2. *Des océans propres et en bonne santé au niveau de l'Union*

Pour rétablir la santé des océans, l'Union entend régénérer et restaurer les écosystèmes marins européens grâce à l'adoption de mesures visant à rendre les eaux maritimes plus propres, plus résilientes et plus productives, à rétablir leur vaste biodiversité et à rendre l'économie bleue plus respectueuse du climat. La stratégie en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 prévue dans le pacte vert pour l'Europe et la proposition de législation de l'Union sur la restauration de la nature¹¹⁵ jouent un rôle essentiel dans la transformation des objectifs en mesures concrètes.

Une communauté bulgare locale a été formée à la réduction de la pollution et à la prévention du braconnage.

[Mobilising and training volunteers to prevent poaching | FARNET \(europa.eu\)](https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/nature-restoration-law_en)

Le 12 mai 2021, la Commission européenne a adopté le **plan d'action «Vers une pollution zéro dans l'air, l'eau et les sols»** visant à réduire la pollution dans l'air, l'eau et les sols à des niveaux qui ne sont plus considérés comme nocifs pour la santé et les écosystèmes naturels et qui respectent les limites de la planète, créant ainsi un environnement exempt de substances toxiques. Ce plan d'action¹¹⁶, l'un des principaux résultats du pacte vert pour l'Europe, comprend l'ambition audacieuse mais réalisable de réduire les déchets plastiques et les microplastiques de 50 % et de 30 %, respectivement, d'ici à 2030. Il vise également à atteindre une pollution zéro dans tous les écosystèmes aquatiques.

¹¹⁴ IPBES (2019), Résumé à l'intention des décideurs, p. 17 à 19, B.10-B.14; Agence européenne pour l'environnement, *The European environment – state and outlook 2020* (L'environnement en Europe – État et perspectives 2020), 2019.

¹¹⁵ https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/nature-restoration-law_en

¹¹⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Cap sur une planète en bonne santé pour tous – Plan d'action de l'UE: "Vers une pollution zéro dans l'air, l'eau et les sols"» [COM(2021) 400 final].

La récente communication sur l'économie bleue durable¹¹⁷ souligne également que la pollution marine fait peser une pression importante sur l'écosystème marin, menaçant la santé du milieu marin et ayant des répercussions sur les activités commerciales et récréatives.

En septembre 2021, la Commission européenne a lancé cinq nouvelles «missions de l'Union» dans le but de relever les grands défis en matière de santé, de climat et d'environnement. L'une des cinq missions, la mission «Restaurer notre océan et notre vie aquatique d'ici à 2030»¹¹⁸, abordera l'océan et le milieu aquatique comme un tout et jouera un rôle essentiel dans la réalisation de la neutralité climatique et la restauration de la nature. La mission financera des projets de démonstration qui pourront ensuite être étendus afin d'accélérer les progrès dans la réalisation des objectifs du pacte vert pour l'Europe, à savoir:

- protéger 30 % des mers de l'Union;
- restaurer les écosystèmes marins et rétablir 25 000 km de cours d'eau à courant libre;
- réduire les déchets plastiques en mer, les pertes de nutriments et l'utilisation de pesticides chimiques; et
- rendre l'économie bleue neutre pour le climat et circulaire grâce à des émissions maritimes nettes nulles.

L'Union a pris des mesures spécifiques pour lutter contre les différentes formes de pollution et améliorer la conception circulaire et le contrôle des engins de pêche. Elle s'est concentrée sur les mesures suivantes:

- adopter une directive sur les produits en plastique à usage unique¹¹⁹ qui introduit une combinaison de mesures garantissant que les produits en plastique à usage unique pour lesquels des solutions alternatives plus durables sont disponibles et abordables ne peuvent être mis sur le marché, obligeant les producteurs et les importateurs d'engins de pêche à assumer la responsabilité d'une manipulation et d'une élimination sûres des engins de pêche en fin de vie, y compris la communication de ce qui est mis sur le marché et de ce qui est collecté en tant que déchet¹²⁰;
- associer le Comité européen de normalisation (CEN) à l'élaboration des normes pour la conception circulaire des engins de pêche afin d'encourager leur réutilisation et de faciliter leur recyclage en fin de vie;
- améliorer la conception circulaire des engins de pêche afin d'encourager la réutilisation et le recyclage en fin de vie, en collaboration avec les organisations de normalisation;

¹¹⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à une nouvelle approche pour une économie bleue durable dans l'Union européenne – Transformer l'économie bleue de l'Union européenne pour assurer un avenir durable [COM(2021) 240 final].

¹¹⁸ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur les missions européennes.

¹¹⁹ Directive (UE) 2019/904 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement.

¹²⁰ Décision d'exécution (UE) 2021/958 de la Commission du 31 mai 2021 établissant le format à utiliser pour la communication des données et informations relatives aux engins de pêche mis sur le marché et aux déchets d'engins de pêche collectés dans les États membres ainsi que le format du rapport de contrôle de la qualité conformément à l'article 13, paragraphe 1, point d), et à l'article 13, paragraphe 2, de la directive (UE) 2019/904 du Parlement européen et du Conseil.

- encourager les exploitants de navires à déposer tous les déchets dans les ports conformément à la directive sur les installations de réception portuaires¹²¹, y compris les déchets pris dans les filets au cours des opérations de pêche normales;
- améliorer encore le marquage des engins de pêche, ainsi que la récupération et la notification des engins perdus;
- s'attaquer à la question des munitions conventionnelles, chimiques et explosives immergées en mer;
- mettre au point des outils permettant de déterminer l'incidence acoustique des activités humaines sur le paysage sonore sous-marin et d'aider les États membres à fixer des valeurs seuils pour le descripteur du bon état écologique relatif aux sources sonores sous-marines admissibles¹²² en vertu de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin».

Le projet pilote ORFISH, intitulé «Pratiques de pêche côtière innovantes et à faible incidence pour les petits navires dans les régions ultrapériphériques», visait à promouvoir l'échange de connaissances sur les techniques de pêche éco-efficaces, les problèmes rencontrés et les solutions adoptées. Il a contribué à promouvoir le développement de la pêche côtière dans toutes les régions ultrapériphériques en augmentant leur efficacité économique et environnementale, facilitant ainsi la réduction de la pression de pêche sur les ressources halieutiques les plus proches des côtes.

Plusieurs États membres n'ont pas transposé correctement la directive sur les produits en plastique à usage unique dans leur droit national dans le délai de deux ans après son entrée en vigueur le 3 juillet 2019. C'est pourquoi, en septembre 2022, la Commission a pris des mesures juridiques à l'encontre de 11 États membres les invitant à accélérer la mise en œuvre de la directive afin de réduire l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement et la santé humaine.

2.6.3. Des océans propres et en bonne santé au niveau international

La Commission a activement soutenu l'adoption de dispositions visant à réduire les déchets marins et les matières plastiques dans plusieurs ORGP, telles que la CTOI, la WCPFC ou la convention sur la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique¹²³.

En Méditerranée, la CGPM a adopté sa stratégie 2030¹²⁴, qui fixe cinq objectifs spécifiques contribuant chacun à la vision globale de la durabilité:

¹²¹ Directive (UE) 2019/883 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relative aux installations de réception portuaires pour le dépôt des déchets des navires, modifiant la directive 2010/65/UE et abrogeant la directive 2000/59/CE (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) (JO L 151 du 7.6.2019, p. 116).

¹²² Descripteur 11 – L'introduction d'énergie, y compris de sources sonores sous-marines, s'effectue à des niveaux qui ne nuisent pas au milieu marin.

¹²³ <https://www.ccamlr.org/>

¹²⁴ FAO, Stratégie 2030 de la CGPM pour une pêche et une aquaculture durables en Méditerranée et en mer Noire, Rome, 2021.

- des mers en bonne santé et des pêches productives;
- une application uniforme des règles pour éradiquer la pêche INN;
- la croissance de l'aquaculture en tant que secteur durable et résilient;
- soutien aux moyens de subsistance; et
- renforcement des capacités.

L'Union a joué un rôle moteur dans l'élaboration de cette stratégie, qui inclut des contributions du Conseil consultatif méditerranéen et d'ONG. La stratégie est bien pensée pour surmonter les nombreux obstacles à venir, à savoir la persistance de la surpêche et les menaces croissantes qui pèsent sur le milieu marin en raison des activités humaines, de l'incidence de la pollution et de l'incidence du changement climatique (c'est-à-dire l'incidence des espèces invasives). La nouvelle stratégie intègre également les dernières évolutions des politiques internationales et européennes relatives à la transition écologique (le programme de développement durable à l'horizon 2030, le pacte vert pour l'Europe, la stratégie «De la ferme à la table» et la stratégie en faveur de la biodiversité).

Tenant compte des besoins spécifiques de la région couverte par la CGPM, la nouvelle stratégie rassemble différents secteurs de l'économie bleue et promeut une approche multidisciplinaire. L'objectif est de réaliser la transition écologique (en suivant le pacte vert pour l'Europe) et de protéger la biodiversité (en suivant les principes énoncés dans la stratégie de l'Union en faveur de la biodiversité). L'un des résultats attendus de la mise en œuvre de la stratégie est spécifiquement de limiter et d'atténuer toute forme de pollution causée par les activités du secteur de la pêche, en particulier les engins de pêche abandonnés, perdus ou rejetés. Pour ce faire, elle associera le secteur à l'expérimentation de nouvelles technologies visant à éliminer les déchets (en particulier les matières plastiques) du milieu marin.

La Commission intensifie également sa détermination à réduire les déchets marins à l'échelon international, y compris au sein des Nations unies, du G7, du G20 et d'autres assemblées internationales. Elle promeut la coopération au moyen de conventions maritimes régionales. La conclusion d'un accord mondial sur les matières plastiques reste une priorité importante pour l'Union et ses États membres et l'Union s'est fermement engagée à négocier un instrument juridiquement contraignant sur les matières plastiques, y compris dans le milieu marin, d'ici à la fin de 2024.

2.6.4. Perspectives et difficultés

Pour réaliser ces objectifs en faveur d'océans propres, les États membres et les opérateurs économiques en mer, notamment les pêcheurs, les exploitants de navires, les opérateurs du secteur de la transformation et les producteurs de fruits de mer, doivent accélérer la mise en œuvre de la PCP tout en contribuant à d'autres politiques de l'Union. Ces opérateurs peuvent être des fournisseurs de solutions et contribuer à la transition de leurs activités vers des pratiques plus respectueuses de l'environnement dans les domaines d'action énumérés au point 2.6.2.

La Commission stimule également la recherche pour créer des solutions innovantes à forte incidence en faveur d'océans propres et en bonne santé. Un exemple est le travail effectué dans le cadre du deuxième objectif de la mission «Restaurer notre océan et notre vie aquatique d'ici à 2030» visant à prévenir et à éliminer la pollution grâce à son projet «phare» dans le bassin de la mer Méditerranée. Le Feampa a également pour priorité de renforcer la

gouvernance internationale des océans et de favoriser la propreté et la gestion durable des mers et des océans. Le Feampa fournit un soutien à la mise au point de solutions visant à rétablir et à préserver la santé des océans, ainsi qu'à réduire les déchets marins. Le Fonds peut indemniser les pêcheurs qui ramènent à terre les déchets pris dans leurs filets au lieu de les rejeter à la mer et soutient les actions visant à améliorer les performances environnementales de l'aquaculture.

Toutes les parties prenantes ont souligné l'importance d'avoir et de maintenir des océans propres et en bonne santé. Les pêcheurs sont particulièrement conscients du fait que l'océan est leur lieu de travail, puisqu'ils dépendent de la bonne santé des écosystèmes marins. Les parties prenantes sont préoccupées par le fait que les déchets marins constituent une menace majeure pour les espèces marines et l'environnement. De nombreuses initiatives ont été prises afin de prévenir la pollution par les déchets pointée par les parties prenantes, dont:

- l'obligation pour les pêcheurs de marquer et d'identifier les engins de pêche, de disposer du matériel nécessaire pour récupérer les engins de pêche perdus et d'informer les autorités côtières en cas de perte d'engins de pêche;
- l'utilisation accrue de cordes, de filets et de composants d'engins de pêche biodégradables;
- la participation volontaire des pêcheurs à des activités de collecte et de prévention des déchets marins («Fishing for Litter», par exemple).

2.7. Changement climatique

2.7.1. Introduction

Le lien entre les océans et le climat est essentiel pour l'action de l'Union. Il fait partie intégrante de ses politiques, notamment le pacte vert pour l'Europe et le programme de l'Union de gouvernance internationale des océans.

Cette dernière doit parvenir à une forte réduction des émissions de gaz à effet de serre, associée à une action soutenue et solide en matière d'adaptation au changement climatique. En 2021, l'Union a adopté une loi ambitieuse sur le climat¹²⁵ qui fixe des objectifs contraignants pour que le continent parvienne à la neutralité climatique d'ici à 2050. Elle s'est également engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990. Elle a également adopté une stratégie d'adaptation pour faire face aux effets inévitables du changement climatique. L'océan, qui est un important puits de carbone, fait partie intégrante de la stratégie de l'Union pour l'adaptation au changement climatique¹²⁶, qui comprend la pêche et l'aquaculture.

Du point de vue de la pêche et de l'aquaculture, surmonter les difficultés liées au changement climatique signifie prendre des mesures afin de réaliser les deux objectifs suivants:

¹²⁵ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999 («loi européenne sur le climat») [PE/27/2021/REV/1].

¹²⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Bâtir une Europe résiliente – la nouvelle stratégie de l'Union européenne pour l'adaptation au changement climatique» [COM(2021) 82 final].

- adapter les secteurs de la pêche et de l'aquaculture, ainsi que la gouvernance et la gestion globales, en fonction de l'évolution des conditions climatiques et environnementales;
- réduire les émissions de gaz à effet de serre et l'empreinte environnementale des secteurs de la pêche et de l'aquaculture, afin d'atténuer l'ampleur du changement climatique.

Dans le cadre de son approche de l'adaptation de la pêche aux difficultés liées au changement climatique, la Commission a commandé deux études, l'une sur le changement climatique et la PCP¹²⁷, l'autre sur la chaîne de valeur après capture¹²⁸. La Commission a également évalué les avis formulés par les parties prenantes, comme l'avis envoyé en 2021 par le conseil consultatif pour les eaux occidentales septentrionales (CC EOS) sur l'incidence du changement climatique dans les eaux occidentales septentrionales, qui a montré la détermination des parties prenantes sur ce sujet de la plus haute importance. En 2021, le conseil consultatif pour la mer Méditerranée a également produit un avis sur l'incidence du changement climatique dans le bassin de la mer Méditerranée, qui a été une contribution opportune aux discussions sur la stratégie 2030 de la DBPM.

En ce qui concerne l'aquaculture, les orientations stratégiques de la Commission¹²⁹ adoptées en 2021 prévoient l'élaboration de documents d'orientation sur les performances environnementales (y compris la réduction de l'empreinte carbone des activités aquacoles) et sur le changement climatique. La Commission y souligne également que la production aquacole d'espèces animales non nourries a une empreinte carbone plus faible que les autres types d'aquaculture et que certains types d'aquaculture ont le potentiel d'atténuer le changement climatique. Les résultats des études¹³⁰ financées par le Feampa pour estimer le potentiel de recyclage des nutriments par la conchyliculture et l'algoculture et les émissions de gaz à effet de serre générées par leur production seront disponibles au début de l'année 2023.

2.7.2. Contexte: de 2009 à l'état des lieux en 2022

Lors des discussions sur la réforme de 2013, la Commission a reconnu dans son livre vert que le changement climatique aurait de lourdes répercussions sur le milieu marin. Elle a indiqué que le changement climatique créait un stress supplémentaire qui accroissait la vulnérabilité des écosystèmes marins, ce qui rendait encore plus urgent de ramener la pression de pêche à un niveau durable. Elle a avancé que la nouvelle PCP aurait un rôle à jouer dans la facilitation des efforts d'adaptation au changement climatique en ce qui concernait ses effets sur le milieu marin. Les objectifs et les outils adoptés dans le cadre de la réforme de 2013 consacrent des mesures environnementales et de conservation qui contribuent à renforcer la résilience des écosystèmes marins face au changement climatique et à mettre un terme à la surpêche.

¹²⁷ Commission européenne, Agence exécutive européenne pour le climat, les infrastructures et l'environnement, Bastardie, F., Feary, D., Kell, L., et al., *Climate change and the Common Fisheries Policy: adaptation and building resilience to the effects of climate change on fisheries and reducing emissions of greenhouse gases from fishing – Final Report*, Office des publications de l'Union européenne, 2022 (<https://data.europa.eu/doi/10.2926/155626>).

¹²⁸ *Adapting postharvest activities in the value chain of fisheries and aquaculture to the effects of climate change and mitigating their climate footprint through the reduction of greenhouse gas emissions* (publication prévue début 2023).

¹²⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Orientations stratégiques pour une aquaculture plus durable et compétitive dans l'Union européenne pour la période 2021-2030» [COM(2021)236 final].

¹³⁰ <https://webgate.ec.europa.eu/maritimeforum/en/node/7174>

En 2020, la stratégie «De la ferme à la table» a ouvertement reconnu que «l'élevage de poissons et de produits de la mer a une empreinte carbone plus réduite que la production animale terrestre», tout en appelant à accélérer encore le passage à une production durable de poissons et de fruits de mer en intensifiant la mise en œuvre de la PCP¹³¹.

2.7.3. Incidences du changement climatique sur les secteurs européens de la pêche et de l'aquaculture

Les altérations de l'environnement provoquées par le changement climatique entraîneront des incertitudes pour les écosystèmes marins et les stocks halieutiques. Les effets de ces altérations peuvent diminuer la productivité à long terme des stocks en raison des modifications de l'état des écosystèmes. Ils peuvent également accroître la probabilité de chocs à court terme tels que des épisodes d'appauvrissement en oxygène, des vagues de chaleur marines, des recrutements manqués ou des proliférations d'algues toxiques, qui peuvent miner la productivité des stocks halieutiques à court terme et avoir des répercussions importantes sur l'aquaculture. Les pressions cumulées et les facteurs environnementaux tels que l'augmentation de la température à la surface des mers et des océans, les modifications des taux de salinité et d'oxygène et les changements subséquents dans la répartition et l'abondance des proies ont déjà des effets sur les écosystèmes océaniques et sur les fonctions biologiques des stocks halieutiques. Le recrutement, les périodes de fraye, la croissance, la maturation et la mortalité peuvent être modifiés dans ces circonstances changeantes et avoir une incidence sur la productivité des stocks et des écosystèmes océaniques en général.

Le réchauffement de la surface des mers et des océans aura également des répercussions sur la répartition des populations de poissons. La répartition des stocks halieutiques changera à mesure que certaines espèces se déplaceront vers le nord ou vers des eaux plus profondes. Dans l'Atlantique du Nord-Est, la productivité des poissons d'eau froide tels que le cabillaud et le hareng est déjà en baisse¹³², alors que la productivité des espèces d'eau chaude telles que le merlu en Méditerranée et les espèces potentiellement envahissantes telles que le poisson-lion et le poisson-lézard est en hausse¹³³. La productivité globale des stocks halieutiques des latitudes moyennes devrait diminuer. Les contraintes directes sont dues non seulement à la hausse des températures, mais aussi à l'augmentation de l'acidité et à la diminution des taux d'oxygène, qui nuisent à leur tour au plancton dont se nourrissent les poissons. Ces altérations seront plus graves dans les mers partiellement fermées comme la mer Noire, la mer Baltique et la mer Méditerranée^{134, 135}.

¹³¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Une stratégie “De la ferme à la table” pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement» [COM(2020) 381 final].

¹³² CIEM, *Greater North Sea Ecoregion – Ecosystem overview*, ICES Advice: Ecosystem Overviews, Report, Section 9.1, 2021 (<https://doi.org/10.17895/ices.advice.9434>).

¹³³ EastMed, *Report of the Sub-Regional Technical meeting on the Lessepsian migration and its impact on Eastern Mediterranean fishery*, GCP/INT/041/EC – GRE – ITA/TD-04, 2010 (<https://www.fao.org/3/ap961e/ap961e.pdf>).

¹³⁴ GIEC, *IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate* [Pörtner, H.-O., Roberts, D.C., Masson-Delmotte, V., Zhai, P., Tignor, M., Poloczanska, E., Mintenbeck, K., Alegria, A., Nicolai, M., Okem, A., Petzold, J., Rama, B., Weyer, N.M. (eds.)], Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni et New York, NY, États-Unis, 2019, p. 755 (<https://doi.org/10.1017/9781009157964>).

¹³⁵ Peck, M.A., Catalán, I.A., Damalas, D., Elliott, M., Ferreira, J.G., Hamon, K.G., Kamermans, P., Kay, S., Kreiß, C.M., Pinnegar, J.K., Sailley, S.F., Taylor, N.G.H., *Climate Change and European Fisheries and Aquaculture: 'CERES' Project Synthesis Report*, Hambourg, 2020 (https://ceresproject.eu/wp-content/uploads/2020/05/CERES-Synthesis-Report-18-05-2020_format.pdf).

Ces difficultés préoccupent également les communautés de pêcheurs, les parties prenantes et les autorités publiques, comme l'ont démontré les nombreuses réponses reçues lors de la consultation ciblée des parties prenantes. Étant donné que les poissons dépensent plus d'énergie pour survivre lorsqu'ils vivent dans des eaux plus chaudes, leurs niveaux de croissance et de reproduction diminuent. La baisse de la productivité, associée à des changements dans la répartition des populations de poissons, réduira les possibilités de pêche pour les pêcheurs, ce qui se traduira par une diminution des matières premières pour la chaîne de valeur après capture. Par conséquent, les mesures visant à renforcer la résilience et l'adaptation des stocks halieutiques sont également utiles pour renforcer la résilience économique durable du secteur tout au long de la chaîne d'approvisionnement.

Les régions ultrapériphériques de l'Union, dont la plupart sont des îles éloignées, sont encore plus fortement exposées aux effets du changement climatique. Dans certains endroits comme la Guyane française, la pêche côtière artisanale est fortement affectée par la prolifération d'algues (comme le sargassum).

Le secteur de l'aquaculture devra également s'adapter aux nombreux effets perturbateurs du changement climatique (phénomènes météorologiques extrêmes, prolifération d'algues, etc.) et améliorer sa résilience¹³⁶. De même, il est nécessaire d'agir pour réduire au minimum toute éventuelle contribution négative de l'aquaculture au changement climatique. La consommation d'énergie et les émissions de carbone provenant de la production, du transport et de la transformation doivent être diminuées autant que possible. Les atouts de l'aquaculture pour atténuer le changement climatique doivent également être soutenus. Lorsqu'ils sont réalisés dans un cadre approprié, certains types d'aquaculture, tels que la culture d'algues marines et l'élevage de mollusques, peuvent offrir des services liés à l'atténuation du changement climatique (comme la séquestration du carbone) ou des services d'adaptation au changement climatique (comme la protection naturelle des côtes). D'autres types d'aquaculture, lorsqu'ils sont gérés à bon escient, peuvent contribuer à préserver des écosystèmes, comme des étangs ou zones humides. Ces écosystèmes offrent une protection contre les effets du changement climatique, tels que l'élévation du niveau des mers et des océans et les inondations. Par conséquent, il convient de promouvoir ces types d'aquaculture.

2.7.4. Un cadre de gestion des pêches souple et évolutif pour renforcer la résilience au changement climatique

Pour lever ces incertitudes et surmonter les difficultés que le changement climatique entraînera, il est essentiel de renforcer la résilience des écosystèmes marins et du secteur de la pêche de manière à permettre à la fois une atténuation et une adaptation. L'adoption d'un cadre de gestion des pêches souple et évolutif peut contribuer à la réalisation de cet objectif et doit s'appuyer sur une base scientifique et factuelle sérieuse. La souplesse de la PCP permet de le faire.

Pour que les stocks soient résilients face au changement climatique à court et à long terme, il faut d'abord qu'ils soient gérés de manière durable, conformément à des avis scientifiques avisés. Par conséquent, il est nécessaire d'intensifier la recherche, les travaux scientifiques et la collecte de données afin de disposer de modèles d'évaluation dynamiques qui mettent

¹³⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Orientations stratégiques pour une aquaculture plus durable et compétitive dans l'Union européenne pour la période 2021-2030» [COM(2021) 236 final].

régulièrement à jour les niveaux de référence biologiques/de conservation¹³⁷. Les mesures de conservation prévues par la PCP sont prises sur la base de modèles d'évaluation scientifique fondés sur des niveaux de référence qui n'ont cessé de s'améliorer au fil des ans. La prise en considération d'un plus grand nombre de facteurs environnementaux, de la biomasse disponible et de l'évolution de la productivité des stocks contribuera à améliorer la fiabilité et la précision des évaluations dans un contexte en évolution. Étant donné que les populations de poissons n'évoluent pas de manière isolée et font partie d'un écosystème qui doit également être résilient, il est nécessaire d'intégrer davantage les indicateurs climatiques et écosystémiques dans les évaluations des stocks, conformément aux approches écosystémiques en matière de gestion des pêches. Cela signifie qu'il faut tenir compte de la nécessité d'anticiper et de détecter les chocs climatiques et les vulnérabilités le long des différentes interactions trophiques.

Les organismes scientifiques tels que le CIEM intègrent de plus en plus d'éléments relatifs aux écosystèmes dans leurs évaluations, tandis que des évaluations de référence régulières sont réalisées sur des cycles de cinq ans afin de réexaminer les niveaux de référence. Ces cycles permettent également d'éviter les changements erratiques dans la perception des stocks sur une certaine période. La Commission se félicite de l'intégration de ces paramètres d'interactions écosystémiques plus larges dans les évaluations scientifiques. En particulier, les travaux menés par le CIEM en mer d'Irlande, qui fournissent désormais des scénarios de capture basés sur le niveau de référence F_{eco} ¹³⁸, constituent un bon exemple de l'évolution des processus scientifiques visant à intégrer les facteurs écosystémiques dans les évaluations portant sur un seul stock.

Les stocks en bonne santé et bien évalués sont plus résilients aux effets du climat, tandis que les stocks en mauvais état souffriront davantage du changement climatique. Pour renforcer la résilience, les premiers moyens sont la gestion des stocks conformément au rendement maximal durable, le respect des avis scientifiques, le contrôle, le suivi et l'application de la réglementation, ainsi que l'application d'une approche de précaution en matière de gestion des pêches. L'adoption d'une gestion évolutive des pêches fondée sur des avis scientifiques avisés intégrant des indicateurs écosystémiques suppose également d'adapter les mesures de conservation à l'évolution des évaluations et des perceptions des stocks, de façon à ce que les totaux admissibles des captures correspondent aux niveaux réels de productivité des stocks.

La politique commune de la pêche permet également de gérer les stocks à des niveaux de mortalité par pêche inférieurs, tels que le niveau de référence F_{RMD} inférieur¹³⁹, lorsque les conditions biologiques et juridiques applicables sont remplies et conformément aux avis scientifiques. Elle permet également de prendre d'autres mesures de gestion pour réduire les niveaux de mortalité par pêche, si cela est justifié par des évaluations scientifiques et approuvé par des plans de gestion et une consultation appropriée. À la suite d'un phénomène climatique à court terme, il a été démontré que l'adoption de telles mesures permettait de

¹³⁷ Aux termes de l'article 4, paragraphe 1, point 18), on entend par «niveau de référence de conservation», les valeurs des paramètres relatifs aux populations des stocks halieutiques (comme la biomasse ou le taux de mortalité par pêche) utilisées dans la gestion des pêches, par exemple en ce qui concerne un niveau acceptable de risque biologique ou un niveau de rendement souhaité.

¹³⁸ Le niveau de référence F_{eco} repose sur l'utilisation des informations sur les écosystèmes ou des résultats des modèles écosystémiques afin d'ajuster le niveau de référence F_{target} et de tenir ainsi compte de la variabilité à moyen terme de la productivité induite par les écosystèmes.

¹³⁹ Le niveau de référence F_{RMD} inférieur est la limite inférieure de la fourchette de F_{RMD} .

réduire l'ampleur du choc climatique sur un stock, celui-ci pouvant mieux y résister ¹⁴⁰et se rétablir plus rapidement.

Dans le cadre de gouvernance actuel, une gestion souple et évolutive des pêches permet d'atténuer les effets du changement climatique sur le secteur de la pêche, notamment le déplacement des populations de poissons induit par le climat et les changements dans la composition des espèces. Toute modification des niveaux de référence déclenchera une réaction de gestion des pêches¹⁴¹. Ces modifications doivent également être envisagées dans le contexte des accords internationaux de partage avec les pays tiers, où la plupart des stocks de l'Union sont désormais partagés dans un cadre bilatéral et multilatéral. Afin d'assouplir certaines contraintes liées aux quotas, des mécanismes d'échange de quotas entre États membres, et entre États membres et pays tiers, sont autorisés depuis 1983 et ont permis à certaines pêcheries de bénéficier d'une plus grande souplesse.

Des mécanismes de mise en commun pour les États membres ne disposant pas de quota pour certains stocks dans les pêcheries mixtes ont également été mis en place afin de faire face aux situations de stocks à quotas limitants¹⁴² qui sont apparues lorsque l'obligation de débarquement est entrée pleinement en vigueur en 2019 (voir point 3.3 «Obligation de débarquement»). En 2019, les groupements régionaux des États membres sont parvenus à remédier aux situations potentielles de stocks à quotas limitants en recourant à des solutions élaborées avec la Commission et d'autres parties prenantes. Par exemple, certains États membres ont accepté de mettre en place un mécanisme d'échange de quotas leur permettant d'échanger des quotas pour les prises accessoires inévitables lorsque certains États membres ne disposent pas de quota. Le mécanisme de mise en commun a été utilisé avec succès depuis lors.

La même année, des TAC ne portant que sur les prises accessoires inévitables ont été adoptés afin d'atténuer les situations de stocks à quotas limitants, qui devaient être accompagnées de mesures de réduction des prises accessoires. Le CSTEP a toutefois estimé que certains des plans de réduction des prises accessoires n'avaient pas été suffisamment efficaces. Par conséquent, le Conseil a adopté en 2020 de nouvelles mesures correctives étroitement liées dans les règlements ultérieurs régissant les possibilités de pêche. Depuis 2019, des TAC ne portant que sur les prises accessoires inévitables ont été adoptés afin d'atténuer certains risques de stocks à quotas limitants, tandis qu'un arrêt de la Cour (affaire C-259/21) a récemment confirmé que le Conseil peut inclure de telles mesures dans les règlements relatifs aux possibilités de pêche annuelles, à condition qu'elles revêtent un caractère temporaire jusqu'à ce que la Commission adopte un acte délégué incluant de telles mesures. La poursuite de ces mécanismes et l'amélioration de leur transparence seront importantes pour continuer à atténuer les situations de stocks à quotas limitants qui risquent d'augmenter en raison du déplacement des stocks halieutiques et des modifications de la composition des espèces causées par le changement climatique. Elles permettront également d'éviter l'arrêt prématuré de certaines opérations de pêche.

¹⁴⁰ <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/74753858-3fab-11ed-92ed-01aa75ed71a1/language-fr>

¹⁴¹ Les réactions de gestion consistent en une adaptation des mesures de conservation à la suite de modifications dans les avis scientifiques.

¹⁴² «Une espèce pour laquelle le quota disponible est épuisé (bien) avant que les quotas ne soient épuisés pour les autres espèces capturées ensemble dans une pêcherie (mixte) ou pour certaines d'entre elles», selon Zimmermann, C., Kraak, S., Krumme, U., Santos, J., Stotera, S., Nordheim, L., Research for PECH Committee – *Options of handling choke species in the view of the EU landing obligation – The Baltic plaice example*, Parlement européen (p. 100), 2015 (<https://doi.org/10.2861/808965>).

Au niveau international, la Commission encourage activement les travaux visant à intégrer les considérations relatives au changement climatique dans les avis scientifiques et les politiques de gestion des ORGP. La convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique¹⁴³ propose de désigner deux nouvelles zones marines protégées dans l'océan Austral (dans l'Antarctique oriental et dans la mer de Weddell). L'objectif de ces zones marines protégées est également de renforcer la résilience du milieu marin face au changement climatique. Dans le cadre de la stratégie 2030 de la CGPM, les travaux sur le changement climatique et les espèces non indigènes devraient être consolidés, en améliorant les évaluations initiales de ces menaces et de leurs effets potentiels sur le secteur, en renforçant les programmes de suivi et en intégrant des mesures d'adaptation dans les plans de gestion. Une stratégie d'adaptation est prévue pour faire face aux effets potentiels du changement climatique et des espèces non indigènes sur la pêche, le milieu marin et les écosystèmes, en intégrant des mesures d'atténuation et d'adaptation adéquates dans les plans de gestion. En 2022, la CGPM a décidé de lancer une étude pilote sur les espèces non indigènes en Méditerranée orientale et de créer un observatoire des espèces non indigènes, en tant qu'enceinte de discussion régionale sur les bonnes pratiques de gestion de ces espèces.

La consultation ciblée des parties prenantes a permis de dégager de nombreuses solutions claires pour s'adapter à un environnement changeant. Les solutions proposées comprennent le renforcement de la résilience des écosystèmes vulnérables, l'adoption de produits à faible empreinte carbone et une plus grande souplesse et réactivité dans la gouvernance de la pêche afin de s'adapter à l'évolution des conditions.

Par conséquent, les incertitudes et les difficultés liées au changement climatique nécessiteront un suivi scientifique attentif, régulier et précis, associé à des réactions de gestion appropriées et évolutives, afin de garantir la résilience à long terme des stocks et une pêche durable.

2.7.5. *Augmenter les économies de carburant dans la pêche et réduire les émissions de carbone de la flotte*

Actuellement, la quasi-totalité des navires de la flotte de pêche de l'Union utilisent du diesel marin pour leurs opérations, et les petits navires peuvent utiliser de l'essence. Cette dépendance actuelle à l'égard des combustibles fossiles constitue une menace majeure pour les performances socio-économiques de la flotte et sa résilience aux augmentations des prix des combustibles. C'est l'un des moyens les plus efficaces pour améliorer la durabilité environnementale des produits de la pêche¹⁴⁴.

Les conséquences économiques de cette dépendance à l'égard des combustibles fossiles sont apparues très clairement lorsque les prix du diesel marin ont commencé à augmenter au cours de l'année 2021 pour atteindre des niveaux record au cours de l'année 2022¹⁴⁵. Les dépenses en combustibles représentant l'un des principaux postes de dépenses du secteur de la pêche de

¹⁴³ <https://www.ccamlr.org/fr/organisation/page-daccueil>

¹⁴⁴ Gephart, J.A., Henriksson, P.J.G., Parker, R.W.R. et al., *Environmental performance of blue foods*, Nature 597, 360-365, 2021 (<https://doi.org/10.1038/s41586-021-03889-2>).

¹⁴⁵ Les prix des combustibles marins ont augmenté de 48 % entre 2020 et 2021 et ont même atteint des niveaux record en 2022, avec des pics bien supérieurs à 1,00 EUR/litre. Au cours des neuf premiers mois de 2022, le prix moyen des combustibles marins s'élevait à environ 1,00 EUR/litre, soit plus du double du prix moyen en 2021 (sur la base des données de l'EUMOFA pour 2022).

l'Union ¹⁴⁶, cette situation a eu une incidence négative importante sur les performances socio-économiques de la flotte, de nombreux pêcheurs n'étant pas en mesure de couvrir leurs coûts opérationnels. Les estimations indiquent que, compte tenu de la consommation actuelle de combustibles, une augmentation de 10 centimes d'EUR des prix des combustibles entraîne une perte totale de marge brute d'environ 185 millions d'EUR¹⁴⁷. Cela signifie que les avantages économiques de la reconstitution des stocks peuvent être annulés par des coûts plus élevés après des augmentations marginales des prix des combustibles.

Compte tenu de ces coûts et des incertitudes géopolitiques actuelles, ainsi que du fait que les prix de l'énergie devraient rester élevés et volatils, il est clairement important de réduire la dépendance du secteur à l'égard des combustibles fossiles en améliorant l'efficacité en carburant et en passant à des sources d'énergie propres et alternatives. Pour renforcer la résilience socio-économique et réduire les émissions de carbone du secteur, la Commission a adopté une communication¹⁴⁸ accompagnée d'un plan d'action visant à accélérer la transition énergétique du secteur de la pêche et de l'aquaculture de l'Union.

2.8. Programme de gouvernance internationale des océans

2.8.1. Introduction

Certaines des principales composantes du programme de gouvernance des océans visent à renforcer le cadre de gouvernance des océans aux niveaux mondial, régional et bilatéral, à promouvoir la pêche durable au-delà des frontières de l'Union dans les enceintes et organes internationaux et dans le cadre des relations bilatérales, et à mettre un terme à la pêche INN. La gouvernance internationale se fonde sur les réglementations et les obligations internationales, ainsi que sur les principes et les objectifs de la PCP, combinés à des objectifs spécifiques tels que la cohérence des politiques et la promotion de conditions de concurrence équitables.

2.8.2. Contexte: de 2009 à l'état des lieux en 2022

Dans son livre vert de 2009 et dans sa proposition de 2011, la Commission souligne l'importance pour l'Union de continuer à participer activement à des enceintes internationales telles que l'Assemblée générale des Nations unies et l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

L'Union a toutefois poursuivi la mise en œuvre de son programme de gouvernance internationale des océans afin de garantir la préservation et l'exploitation durable des océans et des mers. Elle participe également activement à l'accord visant à prévenir la pêche non réglementée en haute mer dans l'océan Arctique central, qui est entré en vigueur en 2021. La

¹⁴⁶ En 2019, les coûts énergétiques absorbaient environ 15 % des recettes du secteur de la pêche de l'Union, avec des différences importantes entre les différents segments de flotte. Pour certains segments et navires tels que les chalutiers, les dépenses énergétiques absorbaient plus d'un quart des recettes en 2019, et plus de la moitié en 2022.

¹⁴⁷ Sur la base d'analyses de données économiques collectées en vertu du règlement (UE) 2017/1004 relatif à l'établissement d'un cadre de l'Union pour la collecte de données.

¹⁴⁸ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la transition énergétique du secteur de la pêche et de l'aquaculture de l'UE [COM(2023) 100 final].

forte mobilisation de l'Union a permis de conclure un accord au sein de l'Organisation mondiale du commerce sur la suppression des subventions à la pêche non durable et de réaliser des progrès décisifs en matière de durabilité environnementale et vers un traité sur la biodiversité en haute mer.

Le 24 juin 2022, la Commission européenne et le haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ont dévoilé le nouveau programme de gouvernance internationale des océans de l'Union¹⁴⁹. Ce programme propose une série d'**actions pour que les océans soient sûrs, propres et gérés de manière durable**. Grâce à cette politique, l'Union confirme son rôle actif dans le domaine de la gouvernance internationale des océans, ainsi que sa détermination à renforcer la mise en œuvre du programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations unies et de son objectif de développement durable n° 14 relatif à la vie aquatique¹⁵⁰. Le nouveau programme joue un rôle important dans la réalisation des objectifs de la partie bleue du pacte vert pour l'Europe et met à jour la communication conjointe de 2016¹⁵¹. Il tient également compte des recommandations émises en 2018 par le conseil consultatif pour la pêche lointaine sur le rôle de l'Union européenne dans la gouvernance internationale de la pêche.

Le nouveau programme **reflète plusieurs évolutions majeures à l'échelle mondiale** depuis 2016, telles que:

- l'urgence d'agir face à la triple crise du climat, de la biodiversité et de la pollution;
- le rôle de plus en plus reconnu que jouent les océans dans nos vies et les changements profonds qu'ils subissent en raison du changement climatique et de l'activité humaine non durable en mer;
- la nécessité de mieux protéger les océans, qui sont l'une des principales sources de vie et de biodiversité sur Terre;
- l'attention accrue portée à la sécurité alimentaire; et
- la sécurité maritime, qui a été mise en évidence par l'agression non provoquée de la Russie contre l'Ukraine.

Le nouveau programme fixe un certain nombre de **priorités essentielles de l'Union**:

- enrayer et inverser la perte de biodiversité marine;
- prendre des mesures pour lutter contre le changement climatique et la pollution marine pour assurer la bonne santé des océans;
- protéger les fonds marins des pratiques néfastes;
- assurer une économie bleue durable;
- développer les connaissances relatives aux océans;
- garantir la sûreté et la sécurité en mer; et
- garantir le respect des règles et normes internationales.

¹⁴⁹ JOIN(2022) 28 final.

¹⁵⁰ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/oceans/>

¹⁵¹ https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/ocean/international-ocean-governance_en

2.8.3. Perspectives et difficultés

L'amélioration de la durabilité de la pêche et des autres formes d'exploitation des mers constitue non seulement un défi, mais ouvre également des perspectives dans un contexte où différents secteurs se disputent de plus en plus l'espace maritime. La protection des écosystèmes particulièrement sensibles, tels que la haute mer, les écosystèmes d'eau profonde ou l'Arctique, reste particulièrement importante. Dans l'Arctique, l'entrée en vigueur de l'accord visant à prévenir la pêche non réglementée en haute mer dans l'océan Arctique central représente une étape importante pour obtenir que toute pêche future dans l'océan Arctique central soit pratiquée de manière durable. L'Union insiste également sur la conclusion de l'accord sur la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale en 2023, qui permettra d'améliorer la cohérence entre les différents secteurs.

3. APPLICATION DU REGLEMENT RELATIF A LA PCP

3.1. Mesures de gestion des pêches pour la conservation et l'exploitation durable des ressources biologiques de la mer

Aux fins de la réalisation des objectifs de la PCP en matière de conservation et d'exploitation durable des ressources biologiques de la mer énoncés à l'article 2 du règlement relatif à la PCP, l'Union doit adopter les mesures de conservation énoncées à l'article 7. La Commission doit consulter les organismes consultatifs et les organismes scientifiques compétents. Les mesures de conservation adoptées doivent tenir compte des avis scientifiques, techniques et économiques disponibles, y compris, le cas échéant, des rapports établis par le CSTEP et d'autres organismes consultatifs, des avis émanant des conseils consultatifs et des recommandations communes présentées par les États membres¹⁵². Ce point est également souligné dans les principes de bonne gouvernance¹⁵³, qui orientent la PCP.

3.2. Plans pluriannuels

3.2.1. Introduction

La gestion durable des stocks nécessite une approche à long terme fondée sur des avis scientifiques, techniques et économiques. Le règlement relatif à la PCP souligne l'importance d'établir des plans pluriannuels qui tiennent compte des spécificités des stocks halieutiques des différentes régions et reconnaît qu'une approche pluriannuelle de la gestion des pêches permet d'atteindre plus efficacement l'objectif de l'exploitation durable des ressources biologiques de la mer.

3.2.2. Contexte: de 2009 à l'état des lieux en 2022

Dans son livre vert de 2009, la Commission recommandait d'instaurer et de mettre en œuvre des plans de gestion à long terme supplémentaires visant à réduire la pression de pêche exercée sur les stocks surexploités et à les ramener à leur niveau de production maximale équilibrée. Dans sa proposition de 2011, la Commission soulignait que des plans pluriannuels, couvrant idéalement plus de stocks dans moins de plans, étaient nécessaires pour gérer les

¹⁵² Article 6 du règlement relatif à la PCP.

¹⁵³ Article 3 du règlement relatif à la PCP.

ressources à des niveaux qui permettent d'obtenir le RMD afin de mieux préserver les ressources biologiques de la mer.

À la suite de l'adoption du règlement relatif à la PCP en 2013, l'accord conclu en 2014 au sein du groupe de travail interinstitutionnel sur les plans pluriannuels entre le Parlement européen et le Conseil¹⁵⁴ a ouvert la voie à l'adoption du premier plan de gestion pluriannuel pour la mer Baltique en 2016¹⁵⁵. En 2018, ce plan a été suivi par le plan pour la mer du Nord¹⁵⁶ et, en 2019, pour les eaux occidentales¹⁵⁷ et pour la Méditerranée occidentale¹⁵⁸. La proposition de la Commission de 2017 concernant les stocks de petits pélagiques de la mer Adriatique¹⁵⁹ n'a jamais été adoptée et a été retirée le 29 septembre 2020.

Les articles 9 et 10 du règlement relatif à la PCP énoncent les principes, les objectifs et le contenu de ces plans. Les objectifs des plans pluriannuels sont les suivants:

- mettre en œuvre des mesures de conservation visant à rétablir et à maintenir les stocks halieutiques à des niveaux qui permettent d'obtenir un rendement maximal durable;
- contribuer à la suppression des rejets en évitant et en réduisant les captures indésirées;
- contribuer à la mise en œuvre de l'obligation de débarquement pour les espèces concernées;
- mettre en œuvre une approche écosystémique afin de réduire au minimum les effets négatifs des activités de pêche sur l'environnement.

Les colégislateurs ont décidé que le taux cible de mortalité par pêche dans les plans pluriannuels devrait être fixé comme une fourchette de valeurs (avec des limites supérieures et inférieures) compatibles avec l'obtention du rendement maximal durable (RMD). Ces fourchettes, fondées sur des avis scientifiques, sont nécessaires pour permettre une adaptation à l'évolution des avis scientifiques, faciliter la mise en œuvre de l'obligation de débarquement et tenir compte des caractéristiques des pêcheries mixtes. Par exemple, les fourchettes de F_{RMD} dans les évaluations de stocks uniques permettent, dans la gestion des pêches, de prendre en considération la situation des stocks en difficulté lorsqu'ils sont pêchés en même temps que des stocks en meilleure santé dans des situations de pêcheries mixtes. Pour réduire au minimum la pression et les effets négatifs des activités de pêche sur les stocks en difficulté,

¹⁵⁴ Document 8529/14, Limité Pêche 117, Codec 1004 du 3 avril 2014, Conseil de l'Union européenne.

¹⁵⁵ 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, modifiant le règlement (CE) n° 2187/2005 du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 1098/2007 du Conseil.

¹⁵⁶ Règlement (UE) 2018/973 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2018 établissant un plan pluriannuel pour les stocks démersaux de la mer du Nord et les pêcheries exploitant ces stocks, précisant les modalités de la mise en œuvre de l'obligation de débarquement en mer du Nord et abrogeant les règlements (CE) n° 676/2007 et (CE) n° 1342/2008 du Conseil (JO L 179 du 16.7.2018, p. 1).

¹⁵⁷ Règlement (UE) 2019/472 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un plan pluriannuel pour les stocks pêchés dans les eaux occidentales et les eaux adjacentes ainsi que pour les pêcheries exploitant ces stocks, modifiant les règlements (UE) 2016/1139 et (UE) 2018/973 et abrogeant les règlements (CE) n° 811/2004, (CE) n° 2166/2005, (CE) n° 388/2006, (CE) n° 509/2007 et (CE) n° 1300/2008 du Conseil.

¹⁵⁸ Règlement (UE) 2019/1022 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 établissant un plan pluriannuel pour les pêcheries exploitant des stocks démersaux en Méditerranée occidentale et modifiant le règlement (UE) n° 508/2014.

¹⁵⁹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un plan pluriannuel applicable aux stocks de petits pélagiques de la mer Adriatique et aux pêcheries exploitant ces stocks [COM(2017) 097 final].

la fourchette inférieure du taux de mortalité par pêche peut être utilisée pour les stocks en meilleure santé.

Le CIEM a calculé les fourchettes de F_{RMD} sur la base d'un certain nombre de considérations. Les fourchettes sont calculées de manière à ne pas entraîner une réduction de plus de 5 % du rendement à long terme par rapport au RMD. La fourchette est plafonnée, de sorte que la probabilité que le stock tombe en dessous du niveau de référence de la biomasse limite du stock reproducteur ne dépasse pas 5 %. Ce plafond est également conforme à la règle dite «consultative» du CIEM, selon laquelle, lorsque la biomasse du stock reproducteur est inférieure au niveau de référence de la biomasse minimal du stock reproducteur, le taux de mortalité par pêche doit être ramené à une valeur ne dépassant pas un plafond égal à la valeur F_{RMD} multipliée par la biomasse du stock reproducteur de l'année pour laquelle le TAC doit être fixé, et divisée par le RMD $B_{trigger}$.

Le CIEM utilise ces calculs et la règle consultative lorsqu'il dispense ses avis scientifiques sur le taux de mortalité par pêche et les options de capture. Les plans pluriannuels comportent 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. Certains plans pluriannuels habilitent également la Commission à adopter des actes délégués concernant certains stocks de prises accessoires, des exemptions à l'obligation de débarquement et des mesures techniques. Comme dans tous les bassins maritimes couverts par les PPA, le CSTEP et le CIEM procèdent à des évaluations annuelles des stocks afin d'adapter les décisions de gestion aux meilleures connaissances scientifiques disponibles.

3.2.3. *Plan pluriannuel pour la mer Baltique*

Le PPA pour la mer Baltique couvre des espèces de poissons représentant 95 % de l'ensemble des captures dans la mer Baltique. La gestion des pêches dans la mer Baltique a été la première à atteindre le RMD pour ces stocks. Malheureusement, l'état de nombreux stocks halieutiques s'est considérablement détérioré depuis 2019, ce qui a eu des répercussions négatives sur les segments de pêche concernés. Les scientifiques ne comprennent pas entièrement les raisons du déclin des stocks halieutiques.

Certaines parties prenantes rejettent la faute sur le PPA pour la mer Baltique et sa mise en œuvre. Comme l'indique le rapport sur la mise en œuvre du PPA pour la mer Baltique¹⁶⁰, les opinions des différentes parties prenantes divergent considérablement quant aux mérites du PPA pour la mer Baltique. Le secteur de la pêche et d'autres groupes d'intérêt se sont montrés très critiques, mais pour des raisons diamétralement opposées: le secteur de la pêche a critiqué le prétendu manque de souplesse pour fixer des TAC plus élevés, tandis que d'autres groupes d'intérêt ont critiqué le prétendu excès de souplesse. Pour les États membres, le rapport a été publié trop tôt, car le PPA pour la mer Baltique n'avait été mis en œuvre que pour trois saisons de pêche lorsque la consultation a été lancée. Pour la Commission, le PPA s'est généralement révélé être un outil très utile pour la mise en œuvre de la PCP. Le PPA fournit un cadre juridique stable à long terme, transparent et spécifique à la région, qui prévoit un filet de sécurité pour les stocks en difficulté et permet une certaine souplesse pour les stocks en bonne santé. En ce qui concerne les stocks sous pression, les gestionnaires doivent

¹⁶⁰ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulé «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» [COM(2020) 494 final].

diminuer les TAC et adopter des mesures correctives supplémentaires. Ce cadre a permis au Conseil de prendre des décisions difficiles. En outre, les TAC pour les stocks en bonne santé et bien gérés pouvaient être fixés à des niveaux plus élevés dans certaines conditions. Il convient de reconnaître que, malgré les mesures prises depuis 2019, les stocks halieutiques en difficulté ne se sont pas encore reconstitués.

À la suite de récents audits réalisés dans les États membres de la Baltique, la Commission estime que la dérogation à la marge de tolérance prévue dans le PPA pour la mer Baltique a joué un rôle majeur en facilitant la déclaration erronée d'espèces dans le cadre du PPA, ce qui a contribué à l'état actuel des stocks. Dans sa proposition de réexamen du régime de contrôle des pêches¹⁶¹, la Commission a proposé de modifier le PPA pour la mer Baltique, qui autorise actuellement une marge de tolérance de 10 % sur les estimations de captures calculées pour toutes les espèces détenues à bord. Elle a également proposé de rétablir la règle standard de la marge de tolérance de 10 % calculée pour chaque espèce à bord, comme indiqué à l'article 14, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1224/2009.

3.2.4. Plan pluriannuel pour la mer du Nord et plan pluriannuel pour les eaux occidentales

Le PPA pour les stocks démersaux¹⁶² de la mer du Nord est en vigueur depuis 2018. Au plus tard le 6 août 2023, et tous les cinq ans par la suite, la Commission est tenue de rendre compte des résultats et de l'incidence du plan. Le PPA pour les eaux occidentales couvre les eaux occidentales septentrionales et australes, ainsi que les eaux autour de Madère et des îles Canaries. Il est entré en vigueur en 2019 et exige de la Commission qu'elle rende compte des résultats et de l'incidence du plan au plus tard le 27 mars 2024, et tous les cinq ans par la suite.

Dans le cadre du processus de retrait de l'Union, le Royaume-Uni a conservé les dispositions de ces deux PPA. Le Royaume-Uni a toutefois commencé à élaborer ses propres plans nationaux de gestion des pêches en vue de remplacer complètement les PPA en temps voulu. Le projet de loi britannique sur la pêche de 2021 a abrogé les articles 9 et 10 du règlement relatif à la PCP, qui sont les principaux articles régissant la mise en œuvre des PPA. En conséquence, le Royaume-Uni adopte déjà des approches différentes pour fixer les totaux admissibles de captures des stocks partagés et pour appliquer les mesures correctives nécessaires, en particulier pour les pêcheries mixtes et la gestion des stocks vulnérables (captures nulles). Malgré cela, les PPA pour la mer du Nord et les eaux occidentales restent des outils essentiels pour orienter les approches de l'Union en matière de gestion des stocks partagés, dans le cadre de sa coopération avec le Royaume-Uni, et pour continuer à gérer les stocks propres à l'Union dans les eaux de l'Union.

Dans le cadre d'une coopération hautement formalisée au titre de l'accord de commerce et de coopération entre l'Union et le Royaume-Uni, la Commission (au nom de l'Union) a fondé la position de l'Union sur un grand nombre de principes et de dispositions énoncés dans les PPA. Il s'agit notamment de l'utilisation des fourchettes de F_{RMD} et des contraintes liées aux TAC (en évitant les fluctuations excessives d'une année à l'autre), ainsi que des approches visant à composer avec les complexités des pêcheries mixtes.

¹⁶¹ COM(2018) 368 final.

¹⁶² Espèces qui vivent et se nourrissent près du fond des mers.

3.2.5. PPA pour la Méditerranée occidentale

Le tout premier plan pluriannuel de l'Union pour la Méditerranée¹⁶³ est entré en vigueur le 16 juillet 2019. Il régit les activités de chalutage ciblant les principaux stocks démersaux et leurs prises accessoires en Méditerranée occidentale en établissant un régime de gestion de l'effort de pêche et en prenant des mesures de gestion supplémentaires. Le plan prévoit une réduction de 40 % de l'effort maximal de chalutage au cours des cinq premières années de mise en œuvre. Le PPA introduit également une dérogation à la règle du «RMD d'ici à 2020» en accordant cinq années supplémentaires pour atteindre le RMD pour les stocks concernés, en raison des caractéristiques socio-économiques spécifiques de la Méditerranée et de l'impossibilité d'atteindre le RMD pour tous les stocks couverts par ce plan dans le délai légal de la PCP. Chaque année, le Conseil adopte des possibilités de pêche fondées sur le PPA.

Les deux premières années de mise en œuvre du PPA ont été marquées par une réduction cumulée de 17,5 % de l'effort de pêche (10 % en 2020 et 7,5 % en 2021). En 2022, le PPA a prévu une nouvelle réduction de 6 % de l'effort de pêche pour les chalutiers, combinée à un mécanisme de compensation accordant des jours de pêche supplémentaires aux navires qui améliorent leur sélectivité ou respectent les zones de fermeture. Depuis le lancement du PPA, l'effort de pêche au chalut a diminué de 23,5 %, dans le cadre de l'objectif de 40 % fixé par le plan. En outre, le règlement relatif aux possibilités de pêche pour 2022 a fixé des limites maximales de capture pour les stocks de crevettes du large et un seuil d'effort pour les palangriers. La Commission a réussi à promouvoir une approche globale, en utilisant tous les outils du PPA pour garantir un meilleur cadre de gestion des stocks halieutiques, offrant ainsi une meilleure probabilité de reconstitution des stocks.

Depuis 2020, le PPA pour la Méditerranée occidentale a établi une fermeture côtière saisonnière du chalutage à moins de 6 milles nautiques de la côte ou 100 m de profondeur, pendant trois mois chaque année dans les zones côtières de l'Espagne, de la France et de l'Italie. Sous certaines conditions et sur la base de l'avis du CSTEP, les États membres peuvent établir d'autres zones de fermeture, à condition de réduire d'au moins 20 % les captures de juvéniles de merlu dans chaque sous-zone géographique. Pour le 17 juillet 2021 au plus tard, les États membres étaient tenus d'établir d'autres zones de fermeture lorsqu'il existe des preuves d'une forte concentration de poissons juvéniles, en dessous de la taille minimale de référence de conservation (TMRC), et des preuves de l'existence de zones de frai de stocks démersaux. En mars 2022, le CSTEP a évalué les zones de fermeture existantes en Espagne, en France et en Italie. Seules les zones de fermeture du golfe du Lion, où les navires français et certains navires espagnols sont actifs, se sont révélées efficaces pour protéger les juvéniles et les reproducteurs de merlu.

En ce qui concerne l'évaluation des mesures de gestion en Méditerranée occidentale, le PPA prévoit les mesures suivantes:

- évaluation permanente par le CSTEP. Depuis 2018, trois groupes de travail d'experts se réunissent chaque année pour évaluer la situation et les mesures de gestion visant à améliorer l'état des stocks tout en réduisant au minimum les répercussions socio-économiques. Les rapports du CSTEP sont disponibles en ligne et peuvent être

¹⁶³ Règlement (UE) 2019/1022 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 établissant un plan pluriannuel pour les pêcheries exploitant des stocks démersaux en Méditerranée occidentale et modifiant le règlement (UE) n° 508/2014.

consultés par des observateurs, ce qui assure une transparence totale des travaux réalisés par les experts;

- publication par la Commission d'un compte rendu des résultats et de l'incidence du PPA, au plus tard le 17 juillet 2024.

3.2.6. Plans pluriannuels en Méditerranée et en mer Noire dans le cadre de la CGPM

En Méditerranée, la plupart des stocks halieutiques sont partagés avec des pays tiers. Par conséquent, afin d'adopter des mesures communes avec toutes les parties concernées, de garantir la reconstitution des stocks et des conditions de concurrence équitables pour tous les pays, l'Union présente des propositions de plans de gestion pluriannuels dans le cadre de la CGPM, sur la base de l'article 33 de la PCP et d'une position de l'Union adoptée par le Conseil.

Dans le cadre de la CGPM, les plans de gestion pluriannuels sont des outils essentiels pour la gestion des pêches. Ils comprennent un certain nombre de mesures de gestion (restrictions spatio-temporelles, limitations de l'effort de pêche et des captures, mesures techniques) et précisent les mécanismes évolutifs à mettre en œuvre pour atteindre des objectifs spécifiques dans les délais souhaités et maintenir les résultats dans le temps. Ces mécanismes sont évolutifs afin qu'ils puissent être adaptés aux changements et à l'évolution des stocks, des pêcheries et des environnements. Les mesures de gestion prévues dans les plans sont accompagnées de mesures de contrôle, notamment d'une coopération renforcée dans la mise en œuvre de cinq programmes d'inspection mis en place avec le soutien de l'Agence européenne de contrôle des pêches (AECF).

Depuis l'établissement en 2013 du premier plan de gestion pluriannuel global de la CGPM pour les pêcheries de petits pélagiques en mer Adriatique, la CGPM a adopté 10 plans de gestion pluriannuels évolutifs (pour le turbot en mer Noire, les crevettes du large en mer du Levant, les crevettes du large dans le détroit de Sicile, le merlu et les crevettes dans le détroit de Sicile, les crevettes du large en mer Ionienne, les espèces démersales dans l'Adriatique, les petits pélagiques dans l'Adriatique, l'anguille, le corail rouge et la dorade rose). Si certains sont clairement structurés et définissent des mesures spécifiques à long terme, d'autres sont encore en cours d'élaboration et définissent des mesures transitoires préliminaires dans l'attente de la collecte de nouvelles données scientifiques pour étayer les mesures à plus long terme.

3.3. Obligation de débarquement

3.3.1. Introduction

Cette nouvelle disposition du règlement relatif à la PCP contribue à l'objectif de la PCP visant à supprimer les rejets en encourageant les pêcheurs à pratiquer une pêche plus sélective, ainsi qu'à éviter et à réduire en premier lieu les captures indésirées, dans la mesure du possible, en obligeant les pêcheurs à débarquer toutes leurs captures. Le terme «rejets» est spécifiquement utilisé pour désigner les captures d'espèces qui sont rejetées à la mer et ne sont pas conservées à bord et débarquées. Par «pêche sélective», on entend une pêche utilisant des méthodes ou des engins de pêche permettant de cibler et de capturer des organismes en fonction de la taille ou de l'espèce lors de la pêche, de manière à éviter ou à libérer sans dommage les espèces non ciblées. La pêche sélective peut être améliorée grâce aux engins et méthodes de pêche, par

exemple en sélectionnant des zones de pêche où les captures indésirées, telles que les espèces protégées, en danger et menacées, les espèces dont la taille est inférieure à la taille minimale de référence de conservation, les poissons sans valeur commerciale ou les espèces pour lesquelles le pêcheur ne dispose pas de quota, sont censées être ou sont connues pour être peu nombreuses, à l'époque de l'année considérée.

Dans la perspective de la réforme de 2013, il a été estimé¹⁶⁴ que, dans les pêcheries européennes, 1,7 million de tonnes (toutes espèces confondues) sont rejetées chaque année, ce qui correspond à 23 % du total des captures. Cette situation a une incidence négative importante sur l'environnement, non seulement sur les espèces cibles, mais aussi sur les prises accessoires non ciblées. De nombreuses parties prenantes considèrent que les rejets constituent une pratique non durable qui doit changer.

L'un des objectifs du pacte vert pour l'Europe, et plus précisément de la stratégie «De la ferme à la table», est de rendre les systèmes alimentaires équitables, sains et respectueux de l'environnement. Les systèmes alimentaires ne peuvent pas être résilients aux crises s'ils ne sont pas durables. La croissance (rapide) de la population entraînant une augmentation de la demande mondiale de nourriture supplémentaire, il est nécessaire d'accroître la production alimentaire de manière durable, mais aussi de garantir une consommation responsable, de réduire au minimum le gaspillage alimentaire et de supprimer les rejets dans les pêcheries.

L'élimination de la pratique des rejets vise à rendre la pêche plus durable en encourageant des pratiques plus responsables telles que la mise au point et l'utilisation d'engins et de méthodes de pêche plus sélectifs. La diminution des captures indésirées, la suppression des rejets et la réduction au strict minimum des effets négatifs sur les écosystèmes marins, combinées à la mise en œuvre de l'approche de précaution et de l'approche écosystémique, contribueront à la réalisation du bon état écologique des mers et des océans prescrit par la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin».

3.3.2. Contexte: de 2009 à l'état des lieux en 2022

Comme le souligne la Commission dans le livre vert de 2009, le précédent système de gestion fondé sur des quotas de débarquement a montré ses limites à plusieurs égards. Ainsi, dans les pêcheries mixtes, qui ciblent plusieurs espèces, il se traduit par des prises accessoires indésirées lorsque le quota est épuisé pour une espèce, mais pas pour les autres, ce qui ne laisse pas d'autre choix aux pêcheurs que de rejeter les poissons qu'ils ne sont plus autorisés à débarquer. Outre qu'ils représentent un gaspillage de ressources précieuses, les rejets ont empêché la reconstitution de plusieurs stocks en dépit des faibles quotas fixés. Par conséquent, la suppression des rejets contribue à la pêche durable et au respect des engagements pris en matière de rendement maximal durable.

Dans le cadre de la proposition de la Commission de 2011, l'un des éléments essentiels de la conservation était de mettre fin à la pratique des rejets et de réduire les captures indésirées. La proposition a introduit l'obligation de débarquer toutes les captures des stocks spécifiés, selon un calendrier précis de mise en œuvre de cette obligation et de fixation de certaines mesures d'accompagnement. Pour faire respecter la nouvelle obligation de débarquement visant à éviter les captures indésirées et à supprimer les rejets, la Commission a proposé des obligations de suivi et de contrôle. Il s'agissait notamment de documenter pleinement les

¹⁶⁴ SEC(2011) 891 final, données d'Eurostat.

données sur la pêche et de mener des projets pilotes sur les nouvelles technologies de contrôle de la pêche qui favorisent la pêche durable.

Pour mettre en œuvre l'obligation de débarquement, introduite en tant qu'outil destiné à supprimer les rejets, il a fallu prendre des mesures importantes depuis la réforme de 2013. De l'avis des parties prenantes consultées, cette question revêt une très grande importance. Les prises accessoires, les rejets et (le respect de) l'obligation de débarquement ont été les sujets les plus commentés et les plus prioritaires pour les ONG, le secteur de la pêche, les autorités publiques et les institutions universitaires et de recherche.

La suppression des rejets vise à réduire les rejets de petits poissons et de poissons hors quota qui passent inaperçus. Cette mesure devrait favoriser un taux de reconstitution des stocks halieutiques de l'Union beaucoup plus élevé et une amélioration considérable de l'indicateur F_{RMD} pour un certain nombre de stocks, comme le souligne l'analyse d'impact¹⁶⁵ accompagnant la proposition de la Commission de 2011. Une autre innovation spécifique tient à la modification du maillage, qui entraîne un changement de sélectivité pour la capture des poissons de classes d'âge plus avancées. L'effet est plus important que celui obtenu par une simple réduction des rejets et conduit à une mortalité par pêche plus élevée et à un niveau durable (c'est-à-dire un F_{RMD} plus élevé). La fixation d'un taux de mortalité par pêche plus élevé et à un niveau durable, combinée à la suppression de la taille minimale de débarquement (afin d'éviter les rejets), permet, d'une part, d'augmenter les captures conservées et, de l'autre, de favoriser la reconstitution du stock.

Cette analyse d'impact de la Commission réalisée en 2011 a montré que l'introduction d'une politique de lutte contre les rejets fondée sur des mesures techniques plus efficaces et la suppression des mesures techniques inefficaces qui encouragent les rejets entraîneraient des pertes économiques à court terme, mais des gains supplémentaires à moyen et à long terme, principalement environnementaux et économiques.

3.3.3. *Renforcement de la coopération et amélioration des connaissances sur l'obligation de débarquement (et sa mise en œuvre)*

La coopération entre les parties prenantes et les scientifiques s'est intensifiée afin d'améliorer les connaissances sur cet instrument. Toutes les parties prenantes ont déployé des efforts considérables afin de faciliter la mise en œuvre de l'obligation de débarquement, en particulier en ce qui concerne les stratégies visant à éviter les captures indésirées et à supprimer les rejets. Les projets de recherche «DiscardLess»¹⁶⁶ et «Minouw»¹⁶⁷ menés dans le cadre du programme «Horizon 2020» en sont deux exemples. Ces projets ont débouché sur des outils très spécifiques tels que:

- un atlas en ligne reliant et recensant de manière synthétique les données sur les rejets provenant du CSTEP, du CIEM et de la CGPM pour certaines pêcheries européennes;
- un catalogue d'outils de sélectivité;

¹⁶⁵ SEC(2011) 891 final.

¹⁶⁶ <http://www.discardless.eu/www.discardless.eu/deliverables.html>

¹⁶⁷ <https://minouw-project.eu/>

- des solutions proposées par les pêcheurs, réparties en solutions techniques (changement d'engins de pêche), en solutions tactiques (changement de comportement des pêcheurs) et en solutions de gestion;
- l'obtention de davantage d'informations sur le traitement à bord des captures indésirées et inévitables et sur la manière dont ces captures pourraient être utilisées une fois débarquées, conformément à l'obligation de débarquement.

Conformément à l'article 14, paragraphe 2, du règlement relatif à la PCP, les États membres et les scientifiques ont élaboré un atlas des rejets qui fournit des informations sur les tendances en matière de rejets des différentes flottes de pêche. L'atlas a été élaboré en 2014 par le groupe de Scheveningen (mer du Nord), le groupe des eaux occidentales septentrionales et le groupe des eaux occidentales australes. Ces informations ont aidé les gestionnaires régionaux à recenser les pêcheries qui nécessitent une attention plus particulière et à définir des mesures dans les plans de rejets et les plans pluriannuels.

Les conseils consultatifs ont été extrêmement utiles pour recenser les situations potentielles de stocks à quotas limitants ainsi que les solutions et les meilleurs outils disponibles pour y faire face, tels que l'augmentation des échanges, la flexibilité entre les zones et entre les espèces. Ils ont contribué à l'élaboration d'outils d'atténuation des effets des situations de stocks à quotas limitants (conseil consultatif pour la mer du Nord¹⁶⁸ et conseil consultatif pour les eaux occidentales septentrionales¹⁶⁹) permettant de recenser les espèces à quotas limitants, les différents types de situations potentielles de stocks à quotas limitants et leurs causes et responsabilités.

L'AECP a également travaillé, en étroite collaboration avec les États membres, à l'amélioration du contrôle et de l'exécution de l'obligation de débarquement. Par exemple, en 2019, ils ont publié des lignes directrices et des spécifications techniques pour la mise en œuvre de la surveillance électronique à distance dans certaines pêcheries¹⁷⁰.

Ces projets de recherche et cette coopération ont permis de tirer des enseignements précieux sur la gestion des rejets dans le cadre de l'obligation de débarquement, sur la coopération avec les parties prenantes, sur la coopération entre les États membres et sur la manière de concevoir et de mettre en œuvre des stratégies d'atténuation des rejets. Ils ont permis d'acquérir des connaissances grâce à un examen comparatif, au niveau mondial, de la mise en œuvre des interdictions de rejets et des pratiques de gestion des prises accessoires en général. Par exemple, un tel examen comparatif est décrit en détail dans le livre résultant du projet «DiscardLess»¹⁷¹. Les auteurs de l'étude concluent que des pays comme les États-Unis d'Amérique, la Norvège, l'Islande, l'Argentine, le Chili et la Nouvelle-Zélande ont adopté des approches différentes pour supprimer les rejets. L'efficacité de ces approches dépend de nombreux facteurs et toutes nécessitent une collaboration intersectorielle efficace. Il existe également un régime complet de suivi et de contrôle qui garantit le respect de la réglementation et la collecte de données adéquates pour répondre aux besoins d'informations

¹⁶⁸ <https://www.nsrac.org/wp-content/uploads/2021/12/02-2122-NSAC-Advice-on-Choke-Identification-Tool.pdf>

¹⁶⁹ <https://www.nwwac.org/publications/north-western-waters-choke-species-analysis.2365.html>

¹⁷⁰

<https://www.efca.europa.eu/sites/default/files/Technical%20guidelines%20and%20specifications%20for%20the%20implementation%20of%20Remote%20Electronic%20Monitoring%20%28REM%29%20in%20EU%20fisheries.pdf>

¹⁷¹ The European Landing Obligation, reducing discards in complex, multi-species and multi-jurisdictional fisheries (<https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-03308-8>).

scientifiques et de gestion. En comparant les différents pays à l'aide d'études de cas portant sur certaines pêcheries dans le monde entier, les scientifiques examinent l'importance de trouver un équilibre entre les processus descendants et ascendants, en étudiant attentivement les différentes politiques et mesures de gestion disponibles, les facteurs qui encouragent ou découragent l'innovation et la résolution collaborative des problèmes, le suivi et la transparence. Les différents projets et la coopération ont également permis d'améliorer la connaissance des outils (d'atténuation), de la situation des captures dans différentes pêcheries et bassins maritimes et de la manière d'éviter les captures indésirées grâce à des engins ou des techniques de pêche plus sélectifs, soit en prenant des mesures spécifiques à une zone ou à un moment donné, soit en procédant à des fermetures en temps réel.

Pour permettre, dans la mesure du possible, l'exploitation des possibilités de pêche dans les pêcheries mixtes et s'adapter aux transformations causées par le changement climatique, il est jugé approprié d'établir une réserve commune permettant l'échange de quotas pour les États membres qui ne disposent pas de quota pour couvrir leurs prises accessoires inévitables¹⁷². Le CSTEP a analysé le plan de réduction des prises accessoires des États membres en 2019¹⁷³ et a conclu que les mesures n'étaient pas suffisamment efficaces pour accroître la sélectivité et, partant, réduire les prises accessoires. Par conséquent, la Commission a cherché à lier les mesures correctives et les mesures de contrôle à la réserve commune de quotas de prises accessoires pour les années suivantes dans les règlements relatifs aux possibilités de pêche.

3.3.4. *Mise en œuvre de l'obligation de débarquement et incidence socio-économique*

Il ressort d'une étude récente¹⁷⁴ qu'il n'existe aucune preuve de changement dans la pratique des rejets dans les pêcheries et que les rejets continuent à avoir lieu. Les parties prenantes qui ont contribué à l'étude ont cerné les principales raisons de cette situation: la complexité de la législation, les nombreuses exemptions prévues par les différents règlements délégués de la Commission et la quantité importante de travail à effectuer à bord en raison de l'obligation de débarquement. Les résultats de l'étude comprennent des suggestions sur la manière dont l'amélioration des journaux de pêche et la formation pourraient contribuer à atténuer ce problème, sur lequel toutes les parties prenantes ont travaillé pendant la phase de transition, mais qui pourrait être encore amélioré. Selon les parties prenantes interrogées dans le cadre de l'étude, les journaux de pêche électroniques sont perçus comme des outils efficaces pour faciliter la mise en œuvre de l'obligation de débarquement. Une adaptation complète du logiciel de gestion des journaux de pêche électroniques est nécessaire afin de faciliter la mise en œuvre de l'obligation de débarquement, en particulier en ce qui concerne la notification des exemptions. Selon les résultats de l'étude, des progrès ont été réalisés depuis l'introduction progressive de l'obligation de débarquement, mais des améliorations peuvent encore être apportées à ces technologies. Les parties prenantes estiment que la participation des pêcheurs au développement de ces outils est essentielle. Dans l'étude, les répondants ont évalué positivement la quantité d'informations et les moyens employés pour informer les opérateurs du secteur de la pêche des caractéristiques de la mise en œuvre de l'obligation de débarquement par les autorités des États membres et les autorités de contrôle. De nombreuses initiatives régionales et nationales ont été prévues pour les inspecteurs nationaux. C'est

¹⁷² Considérant 7 et article 9 du règlement (UE) 2022/109 du Conseil du 27 janvier 2022 établissant, pour 2022, les possibilités de pêche pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques, applicables dans les eaux de l'Union et, pour les navires de pêche de l'Union, dans certaines eaux n'appartenant pas à l'Union.

¹⁷³ <https://stecf.jrc.ec.europa.eu/reports/plenary>

¹⁷⁴ https://cinea.ec.europa.eu/publications/synthesis-landing-obligation-measures-and-discard-rates_en

également la conclusion à laquelle est parvenue une autre étude¹⁷⁵ portant sur la Méditerranée et la mer Noire. Il semble que des efforts supplémentaires soient nécessaires pour renforcer la communication et la sensibilisation dans le secteur, en mobilisant de multiples parties prenantes et organismes, ainsi que les chercheurs, les administrations, les consommateurs, les entreprises et les organisations de marché.

La mise en œuvre de l'obligation de débarquement et les difficultés inhérentes à celle-ci ont également fait récemment l'objet d'un rapport d'initiative du Parlement européen¹⁷⁶. Ce rapport a souligné les incidences socio-économiques de l'obligation de débarquement sur le secteur et la nécessité pour la Commission de les évaluer. Cet aspect particulier a été étudié de manière approfondie par le groupe de travail d'experts dans le rapport STECF-22-05, dans le cadre duquel les experts ont fourni un aperçu très complet des informations scientifiques actuelles et des évaluations des incidences socio-économiques de l'obligation de débarquement. La plupart des documents examinés fournissent une évaluation ex ante des incidences socio-économiques possibles sur la base de simulations reposant sur des modèles bioéconomiques, des entretiens et des documents. L'une des principales préoccupations exprimées par les États membres et le secteur de la pêche est l'incidence des espèces à quotas limitants. La plupart des exercices de modélisation ex ante visant à évaluer les incidences socio-économiques reposent sur l'hypothèse d'une mise en œuvre et d'un respect complets de l'obligation de débarquement, ce qui montre que les effets des situations de stocks à quotas limitants constituent les principaux problèmes liés à l'obligation de débarquement dans ces analyses et dans les documents qui les accompagnent. Les études actuelles basées sur la mise en œuvre pratique plutôt que sur la modélisation semblent indiquer que les incidences socio-économiques de l'obligation de débarquement ont été plutôt limitées.

Le règlement relatif à la PCP reconnaît la difficulté à mettre en œuvre l'obligation de débarquement dans les pêcheries mixtes dans lesquelles plusieurs espèces sont présentes et sont susceptibles d'être capturées lors d'une même opération de pêche. Les parties prenantes du secteur, les syndicats et les autorités publiques ont tous mentionné, lors de la consultation des parties prenantes menée par la DG MARE, les difficultés complexes que posent les situations de stocks à quotas limitants. Les décisions de gestion relatives au rendement maximal durable dans les pêcheries mixtes devraient tenir compte de la difficulté de pêcher toutes les espèces d'une pêcherie mixte en même temps en visant le rendement maximal durable, en particulier lorsque les avis scientifiques indiquent qu'il est très difficile d'éviter le phénomène des stocks à quotas limitants en renforçant la sélectivité des engins et méthodes de pêche utilisés.

Dans les cas où les captures indésirées sont inévitables, même lorsque toutes les mesures visant à les réduire sont appliquées, et où il est très difficile d'améliorer la sélectivité, le règlement relatif à la PCP prévoit certaines exemptions de minimis à l'obligation de débarquement. Les exemptions de minimis peuvent également s'appliquer dans les cas où il s'agit d'éviter des coûts disproportionnés liés au traitement des captures indésirées. La deuxième exemption à l'obligation de débarquement prévue par le règlement relatif à la PCP concerne les espèces pour lesquelles des preuves scientifiques démontrent des taux de survie élevés. Les troisième et quatrième types d'exemptions concernent les espèces interdites et les espèces endommagées par les prédateurs.

¹⁷⁵ https://cinea.ec.europa.eu/publications/synthesis-landing-obligation-measures-and-discard-rates-mediterranean-and-black-sea_en

¹⁷⁶ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0227_FR.html

L'article 15, paragraphes 4 et 5, du règlement relatif à la PCP définit les conditions de ces exemptions qui peuvent être adoptées par la Commission en tant qu'actes délégués sur la base de recommandations communes élaborées par les groupes régionaux d'États membres, en consultation avec les conseils consultatifs¹⁷⁷. Ces exemptions sont principalement fixées dans le cadre de plans pluriannuels. S'il n'existe pas de plan pluriannuel pour la pêche en question, l'article 15, paragraphe 6, du règlement relatif à la PCP habilite la Commission à adopter des actes délégués pour accorder des exemptions temporaires à l'obligation de débarquement dans les plans de rejets, sur la base de recommandations communes élaborées par les groupes régionaux d'États membres après consultation des conseils consultatifs, et à la suite d'une évaluation des preuves scientifiques par le CSTEP. Pour faciliter la mise en œuvre de l'obligation de débarquement au cours de la période d'introduction progressive, ces plans de rejets ont été établis pour trois ans. Étant donné que les plans pluriannuels n'étaient pas en place partout lorsque les plans de rejets ont été sur le point d'expirer, l'article 15, paragraphe 6, a été modifié en 2017¹⁷⁸ afin de permettre le renouvellement des plans de rejets pour une période supplémentaire de trois ans.

Actuellement, l'obligation de débarquement est juridiquement pleinement en vigueur depuis 2019 et des plans pluriannuels ont été adoptés pour la plupart des eaux¹⁷⁹. La pratique consistant à prévoir des exemptions à l'obligation de débarquement au titre de la PCP au moyen de plans de rejets temporaires¹⁸⁰ a ainsi été abandonnée au profit d'une approche plus stable avec les plans pluriannuels comme base juridique. Cette évolution s'est achevée en 2020-2021 avec huit actes délégués¹⁸¹ actuellement en vigueur couvrant les bassins maritimes¹⁸² pour lesquels il existe des plans pluriannuels¹⁸³. La plupart des exemptions concernent les pêcheries mixtes, le règlement relatif à la PCP reconnaissant l'utilité des décisions de gestion pour résoudre les difficultés rencontrées par ces pêcheries. Les plans pluriannuels peuvent contenir des mesures spécifiques visant à résoudre les problèmes particuliers rencontrés par les pêcheries mixtes.

Depuis 2014, les groupes régionaux d'États membres coopèrent avec les institutions scientifiques et les conseils consultatifs lorsqu'ils soumettent des recommandations communes sur les exemptions fondées sur des preuves scientifiques. Cette situation a donné lieu à des plans de rejets temporaires et à des exemptions temporaires à certaines conditions, dans l'attente de preuves scientifiques supplémentaires. Compte tenu de ces conditions et des nouveaux résultats de recherche qui arrivent petit à petit, des modifications annuelles des règlements délégués ont été nécessaires pour que le CSTEP puisse réévaluer les

¹⁷⁷ À la suite du processus de régionalisation de l'article 18 du règlement relatif à la PCP (voir point 3.11 sur la régionalisation).

¹⁷⁸ Règlement (UE) 2017/2092 du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2017 modifiant le règlement (UE) n° 1380/2013 relatif à la politique commune de la pêche.

¹⁷⁹ PPA pour la Méditerranée occidentale, PPA pour les eaux occidentales, PPA pour la mer du Nord et PPA pour la mer Baltique (voir point 3.2 sur les plans pluriannuels).

¹⁸⁰ Article 15, paragraphe 6, du règlement relatif à la PCP.

¹⁸¹ Voir annexe 5 pour une vue d'ensemble.

¹⁸² À l'exclusion des règlements délégués relatifs aux exemptions établies en vertu de l'article 15, paragraphe 2, du règlement relatif à la PCP aux fins de la transposition des obligations internationales dans le droit de l'Union, y compris, en particulier, les exemptions à l'obligation de débarquement.

¹⁸³ À l'exception des exemptions de minimis en mer Adriatique et en Méditerranée du Sud-Est, étant donné que ces zones ne disposent pas d'un plan pluriannuel, adoptées au titre de l'article 15, paragraphe 7, du règlement relatif à la PCP, et de l'exemption de minimis en raison du taux élevé de survie du turbot en mer Noire, qui a été renouvelée pour un an, jusqu'en 2023, adoptée au titre de l'article 15, paragraphe 6, du règlement relatif à la PCP.

recommandations communes contenant de nouvelles preuves scientifiques. Lentement mais sûrement, des connaissances supplémentaires apparaissent pour étayer les exemptions nécessaires. La feuille de route liée à l'exemption en raison du taux élevé de survie des raies dans l'Atlantique du Nord-Est, qui vise à rassembler des preuves du taux de survie des raies rejetées et à améliorer la sélectivité et la survie des raies, est un exemple de ce travail et de l'amélioration des connaissances dans ce domaine¹⁸⁴.

Les résultats du rapport de 2021 sur le FEAMP et l'obligation de débarquement élaboré par l'unité d'appui FAME (Suivi et évaluation de la pêche et de l'aquaculture)¹⁸⁵ indiquent que, bien que le nombre de projets de sélectivité financés par le FEAMP continue d'augmenter, c'est également le cas des projets scientifiques menés afin d'étayer les exemptions. La priorité accordée par les États membres et le secteur à la recherche d'exemptions plutôt qu'à l'adoption de mesures visant à améliorer la sélectivité n'est pas due à un manque de solutions pratiques et techniques innovantes. La nécessité de prévoir des exemptions à l'obligation de débarquement semble davantage liée aux implications des pertes à court terme, à un manque d'utilisation effective, à la difficulté de faire adopter par un grand groupe de pêcheurs les engins innovants issus de la recherche et aux changements opérationnels nécessaires (y compris les modifications du cadre législatif¹⁸⁶).

3.3.5. Perspectives et difficultés

3.3.5.1. Respect de l'obligation de débarquement et préoccupations liées à son contrôle et à son exécution

Le contrôle et l'exécution de l'obligation de débarquement restent particulièrement problématiques. Dans l'ensemble, les États membres n'ont pas adopté les mesures nécessaires pour assurer un contrôle et une exécution adéquats.

L'existence d'importants rejets non documentés de captures par les opérateurs constitue un problème permanent. Comme l'ont montré les audits de la Commission et les initiatives de l'AECP¹⁸⁷, l'obligation est peu respectée. En réponse à ces constatations, la Commission a engagé en 2021 des procédures d'infraction à l'encontre de plusieurs États membres pour non-respect du règlement de contrôle¹⁸⁸. Elle a constaté que ces États membres n'avaient pas contrôlé et empêché les activités qui contrevenaient à l'obligation de débarquement et à la documentation détaillée et précise de toutes les sorties de pêche et des données associées.

Jusqu'à présent, les outils de surveillance électronique à distance sont considérés comme le moyen le plus efficace et le plus rentable de contrôler l'obligation de débarquement, comme l'ont démontré les essais des États membres et l'adoption de la surveillance électronique à distance par de nombreux pays dans le monde. La surveillance électronique à distance, qui intègre des systèmes de télévision en circuit fermé, des capteurs et des logiciels de reconnaissance automatique, est un autre outil de plus en plus utilisé comme un système fiable pour contrôler le respect de l'obligation de débarquement et garantir la documentation précise des captures. La Commission a encouragé le recours à ces outils de contrôle modernes dans sa

¹⁸⁴ Par le groupe de Scheveningen et le groupe des eaux occidentales septentrionales, ainsi que par le conseil consultatif pour la mer du Nord et le conseil consultatif pour les eaux occidentales septentrionales.

¹⁸⁵ https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/funding/fisheries-and-aquaculture-monitoring-and-evaluation-fame_en

¹⁸⁶ Voir chapitre 3.5 sur les mesures techniques.

¹⁸⁷ <https://www.efca.europa.eu/fr/content/compliance-evaluation>

¹⁸⁸ Pour la France et l'Espagne, voir: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/inf_21_4681 Pour l'Irlande, la Belgique et les Pays-Bas, voir: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/inf_21_5342

proposition relative à une révision du régime de contrôle des pêches¹⁸⁹ et continuera à collaborer avec le Parlement européen et le Conseil pour parvenir à un accord.

Les avis concernant le contrôle et l'exécution de l'obligation de débarquement sont partagés, comme l'a montré la consultation des parties prenantes. En général, le secteur de la pêche voit d'un mauvais œil l'installation d'un système de télévision en circuit fermé à des fins de contrôle, alors que les ONG sont très favorables à la mise en place d'un système de contrôle fiable.

Compte tenu de ce qui précède, il est essentiel que les États membres assument les responsabilités qui leur incombent en vertu de la législation de l'Union et veillent à ce que les captures et les rejets (conformément aux exemptions accordées) soient documentés et à ce que l'obligation de débarquement soit correctement contrôlée et exécutée. En raison de l'absence d'adoption des outils nécessaires, tels que la surveillance électronique à distance, pour contrôler et faire respecter l'obligation de débarquement, des indications font état de captures toujours rejetées illégalement. Les difficultés rencontrées par les États membres pour obtenir une documentation détaillée et précise des captures (et des rejets) lors de toutes les sorties représentent un risque important, comme l'a souligné le CSTEP. Il est essentiel de maintenir et d'améliorer la collecte des données et la déclaration des captures (débarquements, captures indésirées et rejets). Si les données communiquées ne reflètent pas les captures réelles, la qualité des avis scientifiques s'en trouvera considérablement amoindrie et la réalisation de l'objectif de rendement maximal durable pourrait être compromise.

3.3.5.2. Possibilités et nécessité d'amélioration continue

Lors de la mise en œuvre de l'obligation de débarquement, l'objectif principal devrait être d'éviter les captures indésirées en améliorant la sélectivité ou en prenant d'autres mesures de conservation et de gestion. Tout en reconnaissant que l'amélioration de la sélectivité peut entraîner une certaine réduction des recettes, ces pertes à court terme devraient être compensées par les gains plus importants à moyen terme sur les stocks attendus du fait de l'amélioration de la sélectivité, de la réduction du risque de situations de stocks à quotas limitants et d'une meilleure utilisation des quotas pour débarquer une proportion plus élevée de captures de plus grande valeur.

En 2023, la Commission, les États membres, les conseils consultatifs et le CSTEP procéderont à un réexamen complet des exemptions demandées par les États membres.

Les résultats de l'étude commandée par l'Agence exécutive européenne pour le climat, les infrastructures et l'environnement au nom de la DG MARE ont permis à la Commission d'évaluer si les tendances en matière de rejets ont évolué (diminué) à la suite de la mise en œuvre de l'obligation de débarquement. Pour mesurer le succès de l'obligation de débarquement, des outils et des méthodes ont été mis au point dans le cadre de cette étude afin de nettoyer, de filtrer et d'afficher les données sur les rejets dans la base de données «Fisheries Dependent Information» du CSTEP. Il s'agissait notamment d'une application interactive (**ShinyApp**) sur les tendances générales en matière de rejets. L'étude conclut que

¹⁸⁹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil et modifiant les règlements (CE) n° 768/2005, (CE) n° 1967/2006, (CE) n° 1005/2008 du Conseil et le règlement (UE) 2016/1139 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le contrôle des pêches [COM(2018) 368 final].

les taux de rejets n'ont pas montré de tendances claires à la suite de la mise en œuvre complète de l'obligation de débarquement. Ce constat pourrait s'expliquer par la chronologie courte des informations disponibles.

En conclusion, la coopération entre les parties prenantes et la connaissance de l'obligation de débarquement se sont considérablement améliorées. Compte tenu de toutes les connaissances collectées, il est à présent temps pour toutes les parties prenantes de travailler sur une série de pratiques pour mettre en œuvre les résultats. D'une part, les États membres doivent avant tout assurer un contrôle et une exécution adéquats de l'obligation de débarquement, ce qui est essentiel pour développer une culture du respect et de la coopération entre tous les opérateurs et pêcheurs soumis à l'obligation de débarquement. D'autre part, il convient d'améliorer la qualité et la cohérence des données relatives aux captures (afin de justifier les exemptions). Une participation des États membres et du secteur est nécessaire pour réaliser cet objectif, avec le soutien de la Commission.

Plusieurs exemptions ont été accordées sur la base de justifications fondées sur les meilleurs avis scientifiques disponibles et inscrites dans les règlements délégués précisant les modalités de mise en œuvre de l'obligation de débarquement. Le nombre et la portée de ces exemptions compliquent le contrôle et l'exécution de l'obligation de débarquement, car elles brouillent la distinction entre les rejets légaux et illégaux. C'est particulièrement le cas lorsque les États membres dépendent de contrôles conventionnels tels que les inspections en mer et la surveillance aérienne. Des efforts visant à améliorer la situation sont nécessaires (de la part des États membres et du secteur) ainsi qu'un soutien aux négociations en cours sur le règlement de contrôle, la proposition de la Commission encourageant le recours à des outils de contrôle modernes¹⁹⁰.

La poursuite de la mise en œuvre de l'obligation de débarquement doit également tenir compte de l'évolution potentielle de la situation au Royaume-Uni en ce qui concerne les stocks partagés, pour lesquels certains éléments indiquent que le Royaume-Uni pourrait adopter des approches différentes. Il sera important de suivre ces changements, non seulement en ce qui concerne l'évaluation de la manière dont ils peuvent influencer la capacité à atteindre les objectifs spécifiques de la PCP, mais aussi en ce qui concerne l'application pratique par le secteur si les approches des rejets divergent pour les stocks partagés.

3.4. Avis scientifiques

3.4.1. Introduction

Les principes directeurs de la gestion de la PCP prévoient, entre autres, que les décisions soient prises sur la base des meilleurs avis scientifiques disponibles¹⁹¹. Cela nécessite des structures indépendantes et de qualité qui fournissent des conseils et des données fiables et complètes pour étayer le travail scientifique.

Conformément au considérant 49 du règlement relatif à la PCP, il y a lieu d'améliorer les connaissances scientifiques qui permettent d'élaborer la politique de la pêche grâce à:

¹⁹⁰ COM(2018) 368 final.

¹⁹¹ Considérant 14 et article 3, point c), du règlement relatif à la PCP.

- des programmes de collecte de données scientifiques adoptés au niveau national et coordonnés au niveau régional, en dialogue avec les utilisateurs finaux des données scientifiques;
- des programmes de recherche et d'innovation mis en œuvre en coordination avec d'autres États membres ainsi qu'au sein des cadres de recherche et d'innovation de l'Union.

3.4.2. Contexte: de 2009 à l'état des lieux en 2022

Dans le livre vert de 2009, la Commission souligne l'importance des connaissances et des données scientifiques pour la PCP, car les décisions doivent être fondées sur des connaissances solides et fiables concernant le niveau d'exploitation que les stocks peuvent supporter, les effets de la pêche sur les écosystèmes marins et l'incidence de changements tels que les changements climatiques. Elle mentionne plusieurs lacunes, notamment le fait que les ressources humaines et institutionnelles disponibles pour la fourniture de ces avis sont limitées tandis que les questions à traiter sont sans cesse plus nombreuses et plus complexes.

En particulier, il indique que les programmes de recherche à long terme axés sur la PCP doivent relever de nouveaux défis, comme la nécessité de favoriser les synergies aux niveaux européen, national et régional, d'intégrer la politique de la pêche aux autres questions maritimes (en particulier l'approche écosystémique et le changement climatique) et de développer plus avant les instruments stratégiques et la gouvernance. La proposition de la Commission de 2011 mentionne la nécessité d'améliorer la collecte de données et les avis scientifiques pour la base de connaissances qui sous-tend la politique de conservation.

Actuellement, lorsqu'elle propose de nouvelles règles et réglementations relatives à la pêche ou qu'elle réexamine celles qui existent déjà, la Commission consulte différents organismes scientifiques pour obtenir les meilleurs avis scientifiques disponibles. Il s'agit notamment du CSTEP, un groupe d'experts de la Commission dont les travaux sont également soutenus par le Centre commun de recherche de la Commission, et du CIEM, un organisme intergouvernemental qui fournit des avis scientifiques pour la gestion durable des pêches et des ressources marines, principalement dans l'Atlantique du Nord-Est. Des avis scientifiques et des recommandations de gestion sont également fournis par les organismes scientifiques des ORGP et des organismes régionaux de gestion des pêches, tels que le comité consultatif scientifique de la CGPM et de la CICTA, dont l'Union est partie contractante, et les comités scientifiques des APPD couvrant plusieurs espèces.

Les pays de l'Union collectent des données conformément au règlement relatif à l'établissement d'un cadre pour la collecte de données¹⁹² (règlement CCD), qui énonce les obligations des États membres en matière de collecte, de gestion et de mise à disposition d'un large éventail de données sur la pêche et l'aquaculture nécessaires à l'élaboration d'avis scientifiques, et qui constitue la base du travail de ces conseillers. Les données collectées comprennent des données biologiques, environnementales, économiques et sociales. Leur collecte est financée par l'Union au titre du FEAMP et du Feampa. Dans son rapport sur la mise en œuvre et le fonctionnement du règlement CCD¹⁹³, la Commission conclut qu'il

¹⁹² Règlement (UE) 2017/1004 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 relatif à l'établissement d'un cadre de l'Union pour la collecte, la gestion et l'utilisation de données dans le secteur de la pêche et le soutien aux avis scientifiques sur la politique commune de la pêche.

¹⁹³ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulé «Rapport sur la mise en œuvre et

constitue un régime réglementaire bien établi, qui fournit la structure, les outils et la souplesse nécessaires pour la collecte de données par les États membres dans les secteurs de la pêche et de l'aquaculture, venant soutenir la science et les avis scientifiques. Elle conclut également à la nécessité de relever des défis tels que la collecte de données sur les espèces protégées, en danger et menacées ou de connaissances plus larges sur les écosystèmes.

Les besoins à court terme de connaissances supplémentaires peuvent être satisfaits par les avis scientifiques financés par le FEAMP et le Feampa¹⁹⁴. Les projets de recherche à long terme portant sur la gestion des pêches bénéficient d'un soutien au titre des programmes-cadres de recherche de l'Union. Le nouveau programme de financement «Horizon Europe»¹⁹⁵ comprend une nouvelle approche (mission «Restaurer notre océan et notre vie aquatique d'ici à 2030»). Les objectifs de cette mission consistent à protéger et à restaurer la biodiversité et les écosystèmes marins et d'eau douce, à éliminer la pollution et à rendre l'économie bleue neutre en carbone et circulaire. Deux conditions sont nécessaires pour réaliser ces objectifs: un système de connaissances sur les océans et les milieux aquatiques (créé dans le cadre du projet «Digital Twin Ocean») et la mobilisation et la participation du public. La Commission traite et gère également des données afin d'appuyer une prise de décision fondée sur les connaissances [réseau européen d'observation et de données du milieu marin (EMODnet)¹⁹⁶ et Atlas européen des mers¹⁹⁷].

3.4.3. *Modifications nécessaires en ce qui concerne les avis scientifiques et la collecte de données*

Une série de modifications nécessaires ont été épinglées afin d'adapter les avis scientifiques actuellement fournis pour étayer les mesures prises dans le cadre de la PCP. Il s'agit notamment de les adapter aux défis à venir (atténuation des effets des changements climatiques et océaniques, plus grande prise en considération des écosystèmes et lancement d'appels de plus en plus nombreux à une plus grande transparence et à une plus grande participation des parties prenantes à l'amélioration des connaissances scientifiques sur la pêche et à la gestion des pêches, par exemple).

3.4.4. *Vers une plus grande participation des parties prenantes*

Un message fort et récurrent est ressorti de la récente consultation des parties prenantes organisée aux fins de l'élaboration du rapport sur le fonctionnement de la PCP (voir annexe 1) et du récent séminaire scientifique de la DG MARE sur l'approche écosystémique en matière de gestion des pêches¹⁹⁸. Le message était un plaidoyer en faveur d'une plus grande participation des parties prenantes au processus décisionnel, y compris en ce qui concerne la

le fonctionnement du règlement (UE) n° 2017/1004 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 relatif à l'établissement d'un cadre de l'Union pour la collecte, la gestion et l'utilisation de données dans le secteur de la pêche et le soutien aux avis scientifiques sur la politique commune de la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 199/2008 du Conseil (refonte)» [COM(2020) 664 final].

¹⁹⁴ Document de travail des services de la Commission intitulé «Evaluation Interim Evaluation of direct management component of the European Maritime and Fisheries Fund (EMFF) [SWD(2020) 222 final].

¹⁹⁵ https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe_en

¹⁹⁶ <https://emodnet.ec.europa.eu/en>

¹⁹⁷ https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/atlas/maritime_atlas/#lang=FR;p=w;bkgd=1;theme=2:0.75;c=617910.14225499056661522.512668013;z=4

¹⁹⁸ DG MARE 2022 Seminar (Webinar) on Fisheries Science: Implementation of an Ecosystem Approach to Fisheries Management (<https://www.fisheriesscienceseminar.eu/>).

collecte de données, ce qui pourrait contribuer à améliorer la mise en œuvre de la PCP. En outre, les pêcheurs jouent un rôle majeur dans l'amélioration de la protection de l'environnement et devraient également être mobilisés, car ce rôle est souvent largement sous-exploité.

L'une des demandes des parties prenantes est qu'elles puissent contribuer au processus scientifique, notamment en fournissant des informations. Il s'agit notamment de prendre en considération les observations faites directement par les pêcheurs, qui se trouvent dans une position unique pour documenter les changements observés dans le milieu marin. Les pêcheurs affirment de plus en plus qu'ils disposent d'un volume important d'informations qui sont rarement utilisées par les scientifiques dans la pratique. La multiplication des capteurs de collecte de données déployés par les pêcheurs permet d'améliorer considérablement les données mises à la disposition des scientifiques. Au rang des exemples positifs de ces avantages mutuels figure la fourniture par le secteur pélagique de données aux scientifiques afin d'améliorer l'évaluation des stocks pélagiques. De même, les données acoustiques utilisées par les pêcheurs pour estimer les quantités de thon tropical à l'aide des dispositifs de concentration de poissons ont permis aux scientifiques et aux gestionnaires de mieux comprendre la dynamique du thon obèse et du thon à nageoires jaunes dans l'Atlantique. Jusqu'à présent, ce type d'informations a souvent été largement sous-exploité malgré les multiples avantages potentiels qu'il présente. Les données acoustiques peuvent potentiellement fournir des données manquantes ou des données contextuelles supplémentaires aux scientifiques, y compris sur les écosystèmes. Elles peuvent contribuer à améliorer la qualité des données nécessaires aux évaluations scientifiques des stocks halieutiques et réduire les incertitudes associées aux avis. En outre, l'approche consistant à associer les parties prenantes au processus scientifique contribuerait à renforcer le soutien et la confiance dans le processus décisionnel.

Pour progresser dans ce domaine, il faudra collaborer avec les scientifiques et les parties prenantes afin de déterminer les principaux critères de qualité des données (type de données utiles, établissement de protocoles d'échantillonnage et de transmission des données et mise au point de plateformes électroniques conviviales pour la transmission des données). Cela devrait servir de base à l'élaboration d'une stratégie plus large visant à tirer parti des possibilités offertes par la transition numérique (y compris l'intelligence artificielle) et la science citoyenne pour soutenir le processus scientifique.

Un autre aspect à développer en ce qui concerne la participation des parties prenantes est d'assurer une plus grande transparence du processus d'élaboration et d'émission des avis scientifiques. Alors que les parties prenantes sont déjà associées au processus scientifique, par exemple en tant qu'observatrices dans les travaux du CIEM et du CSTEP, il est possible de faire participer les représentants des parties prenantes aux réunions scientifiques afin qu'ils apportent activement leurs points de vue et leurs connaissances sur des aspects spécifiques de la biologie des stocks concernés pour lesquels il peut exister un manque d'informations (répartition spatio-temporelle, relations prédateurs-proies, par exemple). Ce processus peut être facilité en offrant aux parties prenantes une formation sur les processus scientifiques (renforcement des capacités, par exemple sur les avantages et les contraintes des différentes méthodes d'évaluation des stocks, mais aussi sur les caractéristiques et les processus clés liés à la mise en œuvre d'une approche écosystémique).

Un dialogue plus efficace entre les parties prenantes, les scientifiques et les gestionnaires pourrait être instauré en créant une enceinte permettant de procéder à des échanges réguliers et de discuter des objectifs scientifiques et de gestion afin d'alimenter à la fois le processus

scientifique et le processus décisionnel. La collaboration à l'élaboration d'un programme de recherche commun devrait permettre d'approfondir le dialogue entre les parties prenantes, les scientifiques et les gestionnaires et de mettre en place des mécanismes de retour garantissant que les relations sont fondées sur un véritable dialogue efficace (et non sur des monologues parallèles).

Un dialogue régulier a été un élément clé de la réussite au moment de l'adoption de stratégies d'exploitation pour les stocks gérés au niveau international et de la mise en œuvre globale de la PCP. Les canaux de dialogue entre les différentes parties prenantes et les scientifiques ne sont pas nouveaux. Par exemple, le 26 juin 2020, la Commission a organisé une table ronde sur la prévention des prises accessoires de dauphins et de marsouins dans les pêcheries (mer Baltique et golfe de Gascogne). L'objectif de cette réunion était de recueillir et de présenter des avis scientifiques, d'écouter les points de vue des ONG et des représentants du secteur de la pêche et de présenter un point de vue politique et administratif du Parlement et de la Commission. Cette réunion a permis d'améliorer la compréhension commune des obstacles et de discuter des possibilités pour les surmonter. Un dialogue similaire a été organisé à l'été 2022 sur la protection des écosystèmes marins vulnérables et les mesures liées à la pêche ayant une incidence sur ces écosystèmes.

3.4.5. Renforcement de la mise en œuvre d'une approche écosystémique en matière de gestion des pêches

Le séminaire organisé en 2022 par la DG MARE sur la science halieutique a fait ressortir l'importance d'acquérir une meilleure compréhension des évolutions globales des écosystèmes et d'améliorer ou de nuancer les avis scientifiques afin de répondre aux changements mondiaux du climat et des océans. Comme indiqué précédemment, une source précieuse d'informations pourrait provenir de la participation des parties prenantes (connaissances des pêcheurs) et du grand public (science citoyenne).

Une autre priorité dans ce contexte est la nécessité de disposer d'avis scientifiques pour soutenir les progrès réalisés dans la réduction de l'incidence de la pêche sur les écosystèmes marins, en particulier sur les espèces et les habitats sensibles. Le plan d'action pour le milieu marin¹⁹⁹ définit une série d'actions ciblées visant notamment à renforcer la base de connaissances et à accroître le soutien à la recherche et à l'innovation afin d'améliorer la durabilité de la pêche. Le règlement CCD établit des règles pour la collecte, entre autres, de données environnementales²⁰⁰ en établissant un programme pluriannuel de l'Union et demande aux États membres d'élaborer un plan de travail national contenant une description détaillée des «données à collecter conformément au programme pluriannuel de l'Union».

Pour garantir la disponibilité de données appropriées, la Commission et les États membres veilleront ensemble à ce que la collecte de données dans le cadre du règlement CCD soit adaptée pour surmonter ces obstacles. Il s'agit, entre autres, :

¹⁹⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Plan d'action de l'UE: Protéger et restaurer les écosystèmes marins pour une pêche durable et résiliente [COM(2023) 102 final].

²⁰⁰ Article 5, paragraphe 2, point b): *Les programmes pluriannuels de l'Union établissent les données nécessaires pour évaluer les incidences des pêcheries de l'Union sur l'écosystème marin dans les eaux de l'Union et en dehors des eaux de l'Union, y compris les données concernant les prises accessoires d'espèces non-cibles, notamment les espèces protégées en vertu du droit de l'Union ou du droit international, les données concernant les incidences de la pêche sur les habitats marins, notamment les zones marines vulnérables, et les données concernant les incidences de la pêche sur les réseaux trophiques.*

- d'examiner comment les parties prenantes, et les pêcheurs en particulier, contribuent déjà à la collecte de données scientifiques dans le cadre du règlement CCD et comment ce processus peut être amélioré, en collaboration avec les États membres et par l'intermédiaire des groupes de coordination régionaux;
- d'examiner comment intégrer les données sur les écosystèmes dans les indicateurs écosystémiques et le rôle que le règlement CCD peut jouer dans ce processus, en collaboration avec les utilisateurs finaux des données et les États membres. Il peut s'agir de maximiser l'utilisation des données déjà collectées (collecter une fois, utiliser plusieurs fois) et de faciliter la collecte de données supplémentaires sur les écosystèmes au moyen, par exemple, d'enquêtes effectuées dans le cadre du règlement CCD. Il s'agit également d'évaluer les besoins en données pour évaluer les incidences du changement climatique et la manière dont les données collectées dans le cadre du règlement CCD peuvent contribuer à améliorer les avis scientifiques sur les incidences du changement climatique sur la pêche;
- d'examiner les besoins en données pour les analyses socio-économiques, de recenser les lacunes et de proposer des améliorations afin de garantir des évaluations équitables des incidences socio-économiques des décisions en matière de gestion des pêches, en étroite collaboration avec les organismes consultatifs scientifiques.

3.5. Mesures techniques

3.5.1. Introduction

Les décisions prises par les pêcheurs quant aux endroits où pêcher, à la manière de pêcher et aux moments pour pêcher ont naturellement une incidence sur les espèces capturées, mais aussi sur les interactions avec l'écosystème au sens large.

Le règlement relatif à la PCP de 2013 a mis l'accent sur les mesures techniques en tant qu'outils de conservation. Ces mesures font partie intégrante du règlement relatif à la PCP à l'article 7, qui énumère les types de mesures de conservation disponibles²⁰¹. Les mesures techniques jouent également un rôle très important dans la contribution de la PCP à la législation environnementale de l'Union. En tant qu'outils de la PCP, elles jouent un rôle majeur dans la réalisation de ses objectifs. Le maintien ou la réduction de la mortalité par pêche à des niveaux égaux ou inférieurs au rendement maximal durable contribuera à l'amélioration de la santé des populations de poissons. Le fait de veiller à ce que les activités de pêche soient très sélectives, de sorte que seules les espèces ciblées, certaines quantités, certains âges et certaines tailles de poissons soient capturés, contribuera à la réalisation de cet objectif. Enfin et surtout, le fait de veiller à ce que les activités de pêche soient menées en tenant compte de considérations écologiques plus larges signifie prendre des mesures qui permettent de réduire au minimum les incidences des engins de pêche sur l'écosystème (mesures d'atténuation ou fermetures de zones, par exemple).

Pour réaliser les objectifs fixés, une combinaison de mesures techniques de conservation efficaces est nécessaire (mesures qui réglementent la conception et l'exploitation des engins de pêche, tailles minimales de référence de conservation et fermetures spatiales/temporelles),

²⁰¹ Zones de reconstitution des stocks de poissons pour protéger les juvéniles ou les rassemblements de poissons en période de frai (article 8), tailles minimales de référence de conservation [article 7, paragraphe 1, points g) et j)], renvoyant à la liste des mesures techniques – article 7, paragraphe 2].

ainsi qu'un plus grand engagement en faveur de ces mesures de la part du capitaine d'un navire de pêche, étant donné que les décisions prises par les pêcheurs auront un effet direct sur la durabilité à long terme de la ressource.

3.5.2. Contexte: du cadre précédent à l'état des lieux en 2022

Traditionnellement, les mesures techniques ont été conçues dans le but générique d'améliorer la sélectivité des engins de pêche. En conséquence, depuis 1980, les pêcheurs européens ont dû s'adapter à plus de 90 réglementations différentes qui tentent de contrôler trop de détails. Les parties prenantes ont indiqué que l'un des avantages du cadre législatif précédent était l'harmonisation des règles entre les pêcheries de l'Union (les règles qui fixent des tailles minimales de référence de conservation similaires, par exemple). Les données (y compris l'évaluation rétrospective dans l'analyse d'impact)²⁰² ont toutefois montré que le format dans lequel les mesures techniques ont été définies n'a pas permis de réaliser efficacement les objectifs de la PCP et plusieurs problèmes ont été constatés.

Au moment de la réforme de 2013, le cadre des mesures techniques était défini dans le règlement (CE) n° 850/98 du Conseil, accompagné d'une série d'autres règlements qui rendaient l'application et la compréhension de toutes les règles très complexes. Dans le but de simplifier les règles et de résoudre les problèmes existants, la Commission a publié en 2008 une proposition²⁰³ visant à remplacer le règlement (CE) n° 850/98 du Conseil par un cadre plus cohérent. À la fin de l'année 2009, le Conseil n'était toutefois pas parvenu à un accord final et a rejeté la proposition.

Après l'entrée en vigueur du règlement relatif à la PCP et le lancement de l'approche régionale dans le cadre de la PCP, il était devenu encore plus urgent de modifier le cadre législatif des mesures techniques. La proposition de 2016 incluait toutes les considérations ci-dessus. Elle a été conçue afin de simplifier le cadre existant, en passant d'une approche descendante à une approche axée sur les résultats, conformément aux conclusions des travaux préparatoires menés par le CSTEP²⁰⁴.

Le nouveau règlement est entré en vigueur en août 2019. L'objectif était de ne prescrire que les mesures de base afin de garantir une norme de conservation minimale et des conditions équitables. Il a introduit la gestion axée sur les résultats, tout en présentant la nécessité de progresser dans la réalisation des objectifs. Il offre aux parties prenantes la liberté de décider comment les atteindre en utilisant l'un des outils les plus importants: la régionalisation. En contrepartie de cette souplesse, le règlement présente toutefois un autre aspect essentiel: l'obligation pour la Commission de faire rapport sur les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs. Il est essentiel d'évaluer les progrès accomplis afin de vérifier si les mesures en place sont adéquates et adaptées à l'objectif visé. La mesure des progrès s'accompagne d'objectifs clairs et précis sur les spécificités de chaque cible, dont certains sont concrets (atteindre un rendement maximal durable, par exemple). Les objectifs comprennent la protection des stocks de poissons juvéniles et des rassemblements de poissons en période de frai, la limitation des captures accidentelles d'espèces sensibles, la réduction au minimum des incidences négatives de la pêche sur les habitats marins et la contribution au respect de la

²⁰² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la conservation des ressources halieutiques et à la protection des écosystèmes marins par des mesures techniques [COM(2016) 134 final – 2016/074 (COD)].

²⁰³ Proposition de règlement du Conseil relatif à la conservation des ressources halieutiques par des mesures techniques [COM(2008) 324 final].

²⁰⁴ STECF EWG 12-12, 13-01.

directive-cadre «stratégie pour le milieu marin», en particulier la réalisation d'un bon état écologique.

3.5.3. Perspectives et difficultés

La Commission a adopté le premier rapport sur la mise en œuvre du règlement sur les mesures techniques en septembre 2021²⁰⁵. Compte tenu du peu de temps écoulé depuis l'adoption du règlement et la première obligation de rapport, le rapport portait sur les incidences des mesures précédentes, sur l'évaluation de la situation actuelle, sur la manière de mesurer les progrès et sur les mesures prévues dans un avenir proche pour mettre en œuvre le règlement, en lien avec le plan d'action pour le milieu marin (tel qu'il est examiné au point 3.8). Le rapport explique comment la PCP contribuera au plan d'action pour le milieu marin, en soulignant les domaines dans lesquels des mesures supplémentaires sont nécessaires. Il s'agit donc d'une occasion d'aligner la pêche sur le contexte politique plus large de l'UE (environnemental, social et économique).

Comme indiqué dans les conclusions du rapport, le règlement sur les mesures techniques et le système de gouvernance actuel sont adéquats et adaptés à la réalisation des objectifs fixés par le règlement. Comme indiqué au point 3.11, l'approche de la régionalisation a donné un élan quantitatif et qualitatif à la participation des parties prenantes à la conception des mesures auxquelles elles devront se conformer. Le rapport a également montré l'engagement des parties prenantes en faveur de la recherche et de l'innovation, en utilisant les dispositions du règlement destinées à encourager la participation du secteur.

Des obstacles subsistent toutefois et doivent être surmontés, comme le prévoit le plan d'action pour le milieu marin. En ce qui concerne les progrès accomplis pour protéger les juvéniles et optimiser les modes d'exploitation, il est essentiel que le secteur de la pêche joue un rôle actif et s'engage à mettre en œuvre une pêche plus sélective. L'adoption de mesures doit être accélérée. Pour tenir compte de cette nécessité, et en s'appuyant sur les travaux scientifiques, il est nécessaire de montrer l'augmentation des rendements attendue grâce à l'optimisation des modes de pêche, en agissant comme un moteur de changement positif et en s'appropriant conjointement les futures mesures mises en œuvre. Les travaux scientifiques du CSTEP ont commencé à fournir des preuves des progrès significatifs réalisés dans plusieurs stocks²⁰⁶, et se poursuivront à l'avenir.

La mise en œuvre présente des lacunes en ce qui concerne la protection des espèces et des habitats sensibles, pour lesquels des mesures supplémentaires sont nécessaires. Pour la première fois, la conception de nouvelles mesures techniques de conservation doit prendre en considération des mesures visant à réduire au minimum les incidences négatives sur les espèces et les habitats sensibles. Outre les mesures visant à promouvoir des pratiques de pêche qui contribuent à reconstituer les stocks et à réduire au minimum leurs effets négatifs, le règlement sur les mesures techniques facilite la recherche scientifique. Plus important encore, il incite à associer le secteur à la recherche afin de générer des résultats dont il pourra également tirer parti. Le règlement comprend des dispositions visant à encourager et à faciliter la recherche scientifique, en particulier les projets pilotes, ainsi que des dispositions

²⁰⁵ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulé «Mise en œuvre du règlement sur les mesures techniques [article 31 du règlement (UE) 2019/1241]» [COM(2021) 583 final].

²⁰⁶ STECF-20-02 et, principalement, STECF-21-07.

relatives à la recherche scientifique et aux engins de pêche innovants, comme décrit dans les points suivants.

Pour la Méditerranée, l'objectif de la stratégie 2030 de la CGPM est d'encourager l'utilisation de mesures techniques de réduction des prises accessoires et des incidences, telles que celles conçues pour améliorer la sélectivité de la pêche, dissuader la déprédation et réduire le taux de mortalité des espèces vulnérables capturées accidentellement.

Le Royaume-Uni a commencé à élaborer son propre cadre de mesures techniques dans les eaux britanniques, qui s'appliquera aux pêcheurs de l'Union opérant dans ces eaux. Des travaux sont en cours au sein du comité spécialisé de la pêche institué par l'accord de commerce et de coopération afin de mettre au point de nouvelles mesures communes et harmonisées dans la mer Celtique et d'élaborer des stratégies pluriannuelles pour les stocks partagés non soumis à quota. Ces mesures devraient viser à maximiser les synergies et les rapprochements entre les approches adoptées par les parties pour des pêcheries et des bassins maritimes spécifiques. Ces travaux resteront probablement une caractéristique de la coopération bilatérale, car les mesures communes sont plus efficaces du point de vue de la conservation que les mesures divergentes, et elles sont également moins contraignantes pour les pêcheurs.

Conformément à l'article 31 du règlement sur les mesures techniques, la Commission prévoit de publier un deuxième rapport sur la mise en œuvre du règlement sur les mesures techniques en 2024.

3.6. Possibilités de pêche

3.6.1. Introduction

Conformément à l'article 43, paragraphe 3, TFUE, *«[l]e Conseil, sur proposition de la Commission, adopte les mesures relatives à la fixation des prix, des prélèvements, des aides et des limitations quantitatives, ainsi qu'à la fixation et à la répartition des possibilités de pêche»*. Ces possibilités s'inscrivent dans le cadre des objectifs de la PCP. Le cas échéant, des objectifs et des cibles spécifiques sont fixés dans les plans pluriannuels. Les conseils consultatifs participent activement à ce travail en émettant des avis dans le cadre du suivi de la communication de la Commission sur les possibilités de pêche pour l'année suivante, et en fournissant de nombreux avis sur des stocks spécifiques.

Les possibilités de pêche disponibles sont fixées chaque année pour la pêche dans les eaux de l'Union et s'appliquent aux navires de pêche de l'Union dans certaines eaux n'appartenant pas à l'Union, à certains stocks halieutiques et à des groupes de stocks halieutiques. Il s'agit notamment des limites de capture²⁰⁷ et des limites de l'effort de pêche. Le total admissible des captures désigne la quantité de poissons de chaque stock qui peut être capturée chaque année et, dans les pêcheries soumises à l'exemption de l'obligation de débarquement, la quantité de

²⁰⁷ Article 4, paragraphe 1, point 15), du règlement relatif à la PCP: «limite de capture», selon le cas, soit la limite quantitative applicable, pendant une période donnée, aux captures d'un stock halieutique ou d'un groupe de stocks halieutiques, lorsque ce stock halieutique ou ce groupe de stocks halieutiques fait l'objet d'une obligation de débarquement, soit la limite quantitative applicable, pendant une période donnée, aux débarquements d'un stock halieutique ou d'un groupe de stocks halieutiques ne faisant pas l'objet de l'obligation de débarquement.

poissons de chaque stock qui peut être débarquée chaque année²⁰⁸. Les volumes totaux admissibles de captures sont fixés dans les règlements annuels correspondants, le règlement (UE) 2022/109 du Conseil étant le plus récent. Un quota désigne la proportion de captures allouée à l'État membre.

3.6.2. *Contexte: de 2009 à l'état des lieux en 2022*

Comme la Commission l'a indiqué dans le livre vert de 2009, avant la réforme de 2013, la PCP manquait d'indicateurs et de repères clairs qui puissent fournir des orientations plus précises sur ses objectifs. Pour aider à évaluer les résultats de la politique, la PCP de 2013 comprend désormais des cibles et des objectifs plus spécifiques. Elle précise que la réalisation du rendement maximal durable est un objectif concret de la politique et de la fixation des possibilités de pêche. Le concept de rendement maximal durable a été accepté par tous les États membres lors du sommet mondial sur le développement durable de 2002 comme un objectif à atteindre d'ici à 2015. La réalisation de cet objectif est également prévue par l'accord des Nations unies de 1995 sur les stocks de poissons. Depuis 2013, cet engagement international est inscrit dans la PCP en tant que principe de gestion des stocks et guide les décideurs, notamment lors de la fixation des possibilités de pêche.

Conformément à l'article 50 du règlement relatif à la PCP, la Commission rend compte chaque année des progrès accomplis en matière de pêche durable dans l'Union. Comme l'explique plus en détail la dernière communication annuelle²⁰⁹, des améliorations remarquables ont été réalisées. Tout d'abord, dans l'Atlantique du Nord-Est, où l'indicateur FR_{MD} est tombé pour la première fois en dessous de 1 pour tous les stocks faisant l'objet d'un avis de rendement maximal durable. Cela signifie que, dans l'ensemble, les niveaux d'exploitation des stocks sont, en moyenne, conformes ou inférieurs au rendement maximal durable. C'est le résultat de tous les efforts déployés par le secteur au cours des dernières années. Des progrès ont également été réalisés en mer Méditerranée, l'indicateur étant désormais inférieur à 2. Ces progrès devraient être reconnus, même si des mesures supplémentaires sont nécessaires pour atteindre l'objectif de rendement maximal durable d'ici à 2025, conformément au plan pluriannuel pour la Méditerranée occidentale, et pour les autres stocks de la Méditerranée et de la mer Noire qui ne sont pas réglementés dans le cadre de ce plan pluriannuel. Dans la Baltique, la situation est également préoccupante. Par conséquent, il faut que différents domaines travaillent main dans la main pour remédier à la détérioration de l'état environnemental de ce bassin maritime.

3.6.3. *Attribution des possibilités de pêche*

Les articles 16 et 17 du règlement relatif à la PCP fixent les règles d'attribution des possibilités de pêche par les États membres. L'article 16, paragraphe 6, énonce plus particulièrement que chaque État membre doit arrêter la méthode d'attribution aux navires battant son pavillon des possibilités de pêche qui lui ont été allouées et qui ne sont pas soumises à un système de concessions de pêche transférables²¹⁰. L'article 17 prévoit que, lors

²⁰⁸ Tel que défini à l'article 3, point d), du règlement (UE) 2022/109 du Conseil du 27 janvier 2022 établissant, pour 2022, les possibilités de pêche pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques, applicables dans les eaux de l'Union et, pour les navires de pêche de l'Union, dans certaines eaux n'appartenant pas à l'Union.

²⁰⁹ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulée «Vers une pêche plus durable dans l'Union européenne: état des lieux et orientations pour 2023» [COM(2022) 253 final].

²¹⁰ Aux termes de l'article 4, paragraphe 1, point 23), du règlement relatif à la PCP, on entend par «concession de pêche transférable», le droit révocable permettant d'utiliser une partie spécifique des possibilités de pêche

de l'attribution des possibilités de pêche dont ils disposent, les États membres doivent utiliser des critères transparents et objectifs, y compris les critères à caractère environnemental, social et économique.

Dans le livre vert de 2009, la Commission pointe le manque de clarté et l'incohérence des objectifs de la précédente PCP comme des problèmes structurels majeurs. Elle indique également qu'aucune priorité n'est fixée par rapport à ces objectifs et, si le règlement fait directement référence à l'approche de précaution et à l'approche fondée sur les écosystèmes, il ne précise pas le lien entre celles-ci et les aspects économiques et sociaux. Elle précise qu'il n'y a pas d'indicateurs ou de repères clairs qui puissent fournir des orientations concrètes ou aider à évaluer les résultats de la politique.

Elle souligne également que la surcapacité constitue l'un des problèmes de la politique. Elle mentionne que *«[l]'utilisation d'instruments de marché comme les droits de pêche transférables peut constituer une manière plus efficace et moins onéreuse de remédier à la surcapacité des flottes»*. En 2011, la Commission a proposé de mettre en œuvre un système de concessions de pêche transférables au niveau national pour toutes les espèces soumises à des quotas ou à des limites de l'effort de pêche. La proposition de concessions de pêche transférables a été abandonnée et la solution de remplacement a été de revenir au régime traditionnel, qui permet aux États membres d'attribuer les quotas nationaux comme ils l'entendent. Les ONG environnementales et les petits pêcheurs ont soutenu l'utilisation obligatoire de critères sociaux et environnementaux lors de l'attribution des possibilités de pêche afin de réaliser les objectifs généraux de la PCP. Il en a résulté un compromis dans la réforme de la PCP de 2013, selon lequel les États membres seraient toujours en mesure d'allouer des quotas comme ils l'entendent en respectant certains principes généraux et en se conformant à une obligation de transparence.

En 2016, en 2020 et en 2022, la Commission a demandé aux États membres de fournir des informations sur leurs méthodes d'attribution des possibilités de pêche en vertu de l'article 16, paragraphe 6, et de l'article 17 de la PCP. Les 22 États membres exerçant des activités de pêche commerciale en mer consultés en 2022 ont tous répondu au questionnaire, bien que le type d'informations, la quantité d'informations et le niveau de détail fournis variaient considérablement. Les réponses des États membres indiquent qu'il existe une grande diversité dans les méthodes utilisées pour attribuer les possibilités de pêche, certains États membres n'utilisant que des concessions de pêche transférables, d'autres mettant en œuvre un système combinant des concessions de pêche transférables et une attribution fondée sur des critères. Quelques États membres ont indiqué qu'ils appliquaient également des critères aux concessions de pêche transférables (le Danemark, l'Estonie, la Lettonie et la Suède, par exemple).

Environ la moitié des États membres attribuent des possibilités de pêche sur la base de critères. Les méthodes d'attribution utilisées diffèrent d'un État membre à l'autre. Le critère le plus fréquemment utilisé est celui des captures historiques. De nombreux systèmes d'attribution utilisent un critère lié à la taille du navire (ou plusieurs critères) pour répartir les possibilités de pêche entre les flottes industrielles et les flottes artisanales. Plusieurs États membres appliquent des critères environnementaux, principalement liés au type d'engin de pêche (le Danemark, l'Irlande, la Grèce, la France, Malte et la Suède, par exemple), allouent une part de quotas pour les prises accessoires indésirées (le Danemark, la Grèce, l'Espagne, la Croatie, Chypre et Malte, par exemple) ou utilisent des dispositifs acoustiques actifs pour repousser les cétacés (la Bulgarie, par exemple). Plusieurs États membres utilisent des critères

octroyées à un État membre ou établies dans les plans de gestion adoptés par un État membre conformément à l'article 19 du règlement (CE) n° 1967/2006 du Conseil et pouvant être transférés par leur détenteur.

sociaux, attribuant des possibilités de pêche aux jeunes pêcheurs (la Bulgarie, le Danemark et la Grèce, par exemple) et soutenant les nouveaux venus dans le secteur de la pêche (l'Allemagne et Malte, par exemple). Certains États membres ont déclaré utiliser des critères économiques, par exemple la situation du marché (l'Allemagne, l'Irlande et la France, par exemple) et le taux d'utilisation des quotas (la Bulgarie et la Roumanie, par exemple).

En général, certains États membres ont indiqué que les critères spécifiques appliqués dépendaient du segment de flotte, des espèces et/ou des techniques de pêche utilisées (l'Irlande, la Grèce, la Croatie et la Suède, par exemple). Dans certains cas, les informations fournies n'indiquaient pas clairement si les critères s'appliquaient à toutes les espèces faisant l'objet d'un quota ou seulement à l'exemple donné. La plupart des États membres n'ont pas décrit la pondération de chaque critère (c'est-à-dire quel critère est prioritaire et/ou l'ordre de priorité donné à chaque critère). Quelques États membres ont indiqué qu'ils attribuaient les possibilités de pêche sur la base d'une évaluation de critères auxquels ils appliquaient un système de points (la Bulgarie et la Grèce, par exemple).

3.6.4. Perspectives et difficultés

L'utilisation de critères sociaux dans l'attribution des possibilités de pêche a été évaluée dans un rapport du CSTEP sur la dimension sociale²¹¹ de la PCP. Le rapport présente de nombreux exemples d'États membres qui utilisent des critères sociaux pour attribuer les possibilités de pêche. L'évaluation révèle qu'il n'y a pas de tendance claire dans l'utilisation de critères sociaux basés sur la géographie, le type de possibilité de pêche ou la culture politique. Le rapport souligne la grande diversité et la complexité des systèmes d'attribution des possibilités de pêche utilisés par les États membres, indiquant qu'aucun État membre n'utilise le même système d'attribution. L'étude souligne que l'utilisation de critères sociaux dans les pêcheries de l'Union est un nouveau domaine d'étude, ce qui rend l'évaluation difficile, car elle nécessite un niveau de compréhension pointue et de confiance pour chaque système national. Une autre difficulté observée par le CSTEP lors de l'analyse des critères est qu'aucune définition des critères sociaux n'est fournie dans les règlements de l'Union relatifs à la pêche, ni dans la littérature.

L'analyse des parties prenantes a montré que deux tiers des répondants de tous les groupes de parties prenantes sont d'avis que les exigences énoncées aux articles 16 et 17 du règlement relatif à la PCP ne sont pas appliquées de manière satisfaisante. Les parties prenantes estiment que les méthodes d'attribution ne sont pas transparentes et que les critères environnementaux, économiques et sociaux ne sont pas suffisamment pris en considération lors de l'attribution des possibilités de pêche. En raison des méthodes d'attribution actuelles, fondées par exemple sur les captures historiques, les États membres ne parviennent pas à tirer pleinement parti de l'article 17 pour encourager une pêche à petite échelle plus durable et plus respectueuse de l'environnement. Il est évident que la transparence concernant les facteurs et les critères appliqués lors de l'attribution des possibilités de pêche peut encore être améliorée au sein de tous les États membres et entre eux.

²¹¹ STECF-20-14, Social dimension of the CFP.

3.7. Mesures d'urgence

3.7.1. Introduction

Compte tenu de la compétence exclusive et de la nature de la ressource commune, la PCP prévoit des outils permettant de faire face aux situations d'urgence de manière rapide et efficace.

3.7.2. Contexte: de 2009 à l'état des lieux en 2022

La réforme de 2013 a maintenu les dispositions relatives aux mesures d'urgence en cas de menace pour la conservation des ressources biologiques de la mer, soit à la demande d'un État membre, soit à l'initiative de la Commission. En outre, la réforme a introduit une nouvelle disposition concernant les mesures liées à la pêche dans le cadre des obligations découlant de la législation environnementale de l'Union.

L'utilisation de ces instruments est strictement conditionnée et ne peut se faire que pour des raisons d'urgence impérieuses dûment justifiées liées à une menace grave pour la conservation des ressources biologiques de la mer. En pareils cas, la Commission, sur demande motivée d'un État membre ou de sa propre initiative, peut, afin d'atténuer la menace, adopter de telles mesures d'urgence sous la forme d'actes d'exécution immédiatement applicables pour une durée maximale de six mois.

Depuis l'entrée en vigueur du règlement relatif à la PCP, la Commission a dû recourir à deux reprises à des mesures d'urgence, une fois en 2015 pour atténuer une menace grave pour la conservation du stock de bar (*Dicentrarchus labrax*) dans la mer Celtique, la Manche, la mer d'Irlande et la mer du Nord méridionale²¹², et une fois en 2019 pour atténuer une menace grave pour la conservation du stock de cabillaud de la Baltique orientale²¹³.

3.7.3. Perspectives et difficultés

La possibilité d'adopter des mesures d'urgence reste essentielle et la Commission ne s'abstiendra pas de prendre de telles mesures lorsqu'elles sont pertinentes et justifiées. Compte tenu de l'incidence sérieuse que de telles mesures peuvent avoir sur les opérateurs, il est nécessaire de respecter strictement les exigences fixées par les législateurs.

²¹² Règlement d'exécution (UE) 2015/111 de la Commission du 26 janvier 2015 établissant des mesures visant à atténuer une menace grave pour la conservation du stock de bar (*Dicentrarchus labrax*) dans la mer Celtique, la Manche, la mer d'Irlande et la mer du Nord méridionale.

²¹³ Règlement d'exécution (UE) 2019/1248 de la Commission du 22 juillet 2019 établissant des mesures visant à atténuer une menace grave pour la conservation du stock de cabillaud de la Baltique orientale (*Gadus morhua*).

3.8. Mesures de conservation nécessaires pour le respect des obligations de la législation environnementale de l'Union

3.8.1. Introduction

Avec la PCP, l'Union dispose d'un cadre législatif solide qui intègre des objectifs environnementaux et complète la législation environnementale de l'Union. En particulier, l'article 2, paragraphe 5, point j), du règlement relatif à la PCP dispose que «*[l]a PCP vise [...] à être cohérente avec la législation environnementale de l'Union, en particulier eu égard à l'objectif visant à réaliser un bon état écologique au plus tard en 2020, comme prévu à l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la directive 2008/56/CE*» (directive-cadre «stratégie pour le milieu marin»). Comme le prévoit le plan d'action pour le milieu marin, des mesures importantes ont été prises ces dernières années afin d'améliorer la mise en œuvre de la législation environnementale et de renforcer la contribution de la PCP à cet égard.

Les États membres ont des responsabilités et des obligations claires en vertu de la législation environnementale de l'Union. Avec la réforme de 2013, la PCP clarifie les obligations qui sont données aux États membres de contribuer à ces obligations et fournit des outils pour mettre en œuvre les mesures liées à la pêche devant aider les États membres à s'en acquitter. En particulier, l'approche de la régionalisation dans la PCP permet à toutes les parties prenantes de travailler ensemble pour définir et approuver les mesures liées à la pêche adaptées au contexte local ou régional.

3.8.2. Contexte: de 2009 à l'état des lieux en 2022

L'une des principales modifications apportées à la PCP en 2002 a consisté à s'engager davantage à intégrer les préoccupations environnementales dans la gestion des pêches. Malgré les progrès réalisés depuis la réforme de 2002, la politique et sa mise en œuvre n'ont pas permis de réaliser l'objectif de la dimension environnementale de la pêche durable et, dans son livre vert, la Commission a recensé plusieurs problèmes structurels. Elle y reconnaît que l'avenir économique et social de la pêche européenne dépend de la durabilité sur le plan écologique. Elle a également reconnu que les écosystèmes marins et la biodiversité marine étaient mis à rude épreuve du fait de la pollution et de la surpêche et qu'ils subissaient de surcroît les effets du changement climatique. Par conséquent, elle a appelé à une réforme de la PCP afin de réaliser les objectifs suivants:

- i. adopter une approche de précaution et une approche écosystémique en matière de gestion des pêches;
- ii. faciliter les efforts d'adaptation au changement climatique en ce qui concerne ses effets sur le milieu marin;
- iii. assurer la cohérence avec les autres politiques de l'Union, y compris la politique environnementale de l'Union.

Le secteur de la pêche ne pouvait plus être considéré indépendamment du contexte plus large des questions maritimes ni des autres politiques traitant des activités marines. Ainsi, dans le livre vert de 2009, la Commission a suggéré de poursuivre l'intégration de la prochaine réforme de la PCP dans la politique maritime intégrée, y compris en ce qui concerne le soutien à la mise en œuvre de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» visant à assurer la protection environnementale des écosystèmes marins. Elle a indiqué que la pêche artisanale pouvait également endommager les habitats côtiers sensibles et que ses effets cumulés pouvaient être considérables. Par conséquent, elle a suggéré de différencier le régime

de pêche pour les flottes artisanales et les flottes industrielles de façon à assurer la viabilité écologique des stocks halieutiques.

Par conséquent, la proposition de la Commission de 2011 visait à remédier au fait que les objectifs stratégiques n'étaient pas suffisamment axés sur les impératifs de durabilité environnementale en raison de la surpêche et à l'intégration insuffisante des questions environnementales dans la politique menée. L'objectif général était de faire en sorte que les activités de pêche et d'aquaculture créent des conditions environnementales durables à long terme et contribuent à la sécurité des approvisionnements alimentaires. La proposition faisait de la durabilité environnementale une condition préalable à la réalisation de la durabilité globale, en mettant l'accent sur la durabilité environnementale tout en ménageant la souplesse nécessaire pour donner au secteur de la pêche le temps de s'adapter aux objectifs environnementaux ambitieux qui avaient été définis. La réduction au minimum des incidences négatives sur les écosystèmes marins, combinée à l'approche de précaution et à l'approche écosystémique en matière de gestion des pêches, contribuerait à la réalisation d'un bon état écologique²¹⁴ des mers en vertu de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin».

La proposition a introduit de nouvelles dispositions concernant les mesures liées à la pêche pour la conservation des ressources biologiques de la mer et la protection de l'environnement marin. Ces dispositions étaient nécessaires pour respecter les obligations environnementales de l'Union au titre de la directive «Oiseaux», de la directive «Habitats» et de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin», afin d'atténuer les incidences des activités de pêche dans les zones protégées. Ces dispositions étaient nécessaires également pour fournir aux États membres les outils leur permettant d'adopter les mesures liées à la pêche requises pour garantir le respect des obligations qui leur incombent au titre de la directive «Oiseaux», de la directive «Habitats» et de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» en ce qui concerne les zones de protection spéciale, les zones spéciales de conservation et les zones marines protégées, respectivement. En conséquence, la PCP prévoit désormais la possibilité pour les États membres d'adopter, dans les eaux relevant de leur souveraineté ou de leur juridiction, les mesures de conservation nécessaires pour s'acquitter des obligations qui leur incombent. Le règlement établit que, lorsque ces mesures sont susceptibles de porter atteinte aux intérêts en matière de pêche d'autres États membres, elles doivent être adoptées par la Commission sur la base de recommandations communes des groupes régionaux d'États membres.

Depuis des décennies, les États membres tiennent compte des mesures de gestion des pêches qui contribuent à la réalisation des objectifs environnementaux, mais la réforme de la PCP de 2013 a introduit de nouveaux mécanismes, tels que l'approche de la régionalisation, et de nouveaux outils, tels que l'article 11 du règlement relatif à la PCP. L'article 11, qui complète les possibilités spécifiques dont disposent les États membres pour adopter des mesures concernant leurs eaux ou leurs navires de pêche en vertu des articles 19 et 20, fournit une base claire permettant aux États membres d'agir dans le cadre de la PCP pour contribuer au respect de certaines des obligations qui leur incombent en vertu de la législation environnementale. Ce champ d'application a été étendu et précisé par le nouveau règlement sur les mesures techniques en 2019.

²¹⁴ Onze descripteurs qualitatifs décrivent l'aspect du milieu marin lorsqu'un bon état écologique a été atteint. En particulier, les descripteurs 1, 3, 4 et 6 contribuent à la réalisation des objectifs de la PCP.

En 2018, afin de faciliter le travail des États membres, la Commission a publié des orientations²¹⁵ sur l'article 11 du règlement relatif à la PCP concernant l'adoption de mesures de conservation pour les sites Natura 2000 et aux fins de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin». Ces orientations comprennent des bonnes pratiques à prendre en considération.

La régionalisation est apparue comme un bon outil pour adopter des mesures spécifiques à une région. Avec la création des groupes régionaux et la coopération en cours dans les bassins maritimes régionaux, elle s'est imposée comme le moyen le plus efficace d'assurer la transition ascendante entre l'ambition politique et la mise en œuvre réelle sur le terrain. Il ressort de l'étude sur la régionalisation que cette dernière contribue à la réalisation de l'objectif fixé à l'article 2, paragraphe 5, point j), du règlement relatif à la PCP: être cohérente avec d'autres politiques de l'Union. Les États membres sont habilités à prendre davantage d'initiatives dans l'élaboration de mesures visant à atteindre les objectifs en matière de pêche et d'eaux. Avec l'article 11, l'article 18 du règlement relatif à la PCP peut faciliter la coopération transfrontière entre les États membres et promouvoir la cohérence avec la politique environnementale de l'Union.

Si, dès le départ, l'approche de la régionalisation s'est principalement concentrée sur la mise en œuvre de l'obligation de débarquement, elle s'est également révélée efficace pour l'adoption des mesures de conservation nécessaires au respect des obligations découlant de la législation environnementale de l'Union, notamment l'article 13, paragraphe 4, de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin», l'article 4 de la directive «Oiseaux» et l'article 6 de la directive «Habitats». L'adoption des premières recommandations communes a ouvert la voie à une plus grande coopération entre les administrations et les parties prenantes au sein d'un État membre donné et avec d'autres États membres qui ont un intérêt direct dans la gestion. En particulier, depuis l'adoption du règlement sur les mesures techniques en 2019, la mise en œuvre a démarré et une série de mesures ont été mises en place ou sont en cours de discussion par les groupes régionaux (graphique 1).

À ce jour, sept règlements délégués relatifs à l'article 11 ont été adoptés (dont un a été rejeté par le Parlement au cours de la période d'examen et n'est donc jamais entré en vigueur, et un autre n'est plus en vigueur)²¹⁶. Quatorze règlements délégués ont été adoptés au titre du règlement sur les mesures techniques²¹⁷. Ils ont été élaborés après qu'un total de 29 recommandations communes ont été émises à la suite des travaux menés par 14 États membres²¹⁸. Ils comprennent des mesures spécifiques pour la mer Baltique, la mer du Nord, les eaux occidentales australes, la Manche, la mer Celtique, la mer d'Irlande, l'ouest de l'Écosse et le Skagerrak. Ils prévoient, par exemple, l'interdiction de tout ou partie des

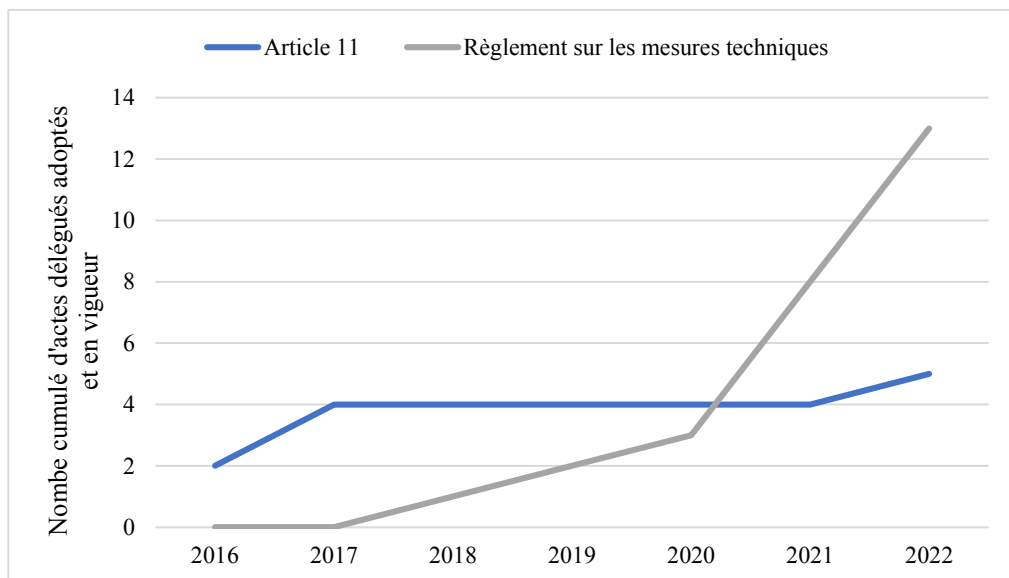
²¹⁵ Document de travail des services de la Commission, Establishment of conservation measures under the Common Fisheries Policy for Natura 2000 sites and for Marine Strategy Framework Directive purposes [SWD(2018) 288 final].

²¹⁶ Ces mesures sont actuellement incluses dans le règlement délégué (UE) 2017/117 établissant des mesures de conservation en matière de pêche pour protéger l'environnement marin de la mer Baltique et le règlement délégué (UE) 2017/118 établissant des mesures de conservation en matière de pêche pour la protection du milieu marin de la mer du Nord.

²¹⁷ Ces mesures figurent actuellement dans le règlement délégué (UE) 2022/1357 de la Commission, le règlement délégué (UE) 2022/826 de la Commission, le règlement délégué (UE) 2022/303 de la Commission et le règlement délégué (UE) 2022/199 de la Commission, le règlement délégué (UE) 2022/200 de la Commission, le règlement délégué (UE) 2021/2324 de la Commission, le règlement délégué (UE) 2021/1160 de la Commission, le règlement délégué (UE) 2020/2013 de la Commission, le règlement délégué (UE) 2019/2201 de la Commission et le règlement délégué (UE) 2018/47 de la Commission.

²¹⁸ La Belgique, le Danemark, l'Allemagne, l'Estonie, l'Irlande, l'Espagne, la France, la Lettonie, la Lituanie, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Finlande et la Suède.

activités de pêche (l'utilisation d'engins de contact avec le fond, par exemple) et des restrictions supplémentaires sur l'utilisation de certains engins de pêche. L'action des États membres a été complétée par des mesures adoptées au niveau de l'Union, par exemple l'adoption en 2016 du règlement relatif à l'accès aux eaux profondes²¹⁹, qui permet de mettre en œuvre dans les eaux de l'Union les résolutions des Nations unies visant à protéger les écosystèmes marins vulnérables des grands fonds des incidences des engins de pêche de fond²²⁰, mis en œuvre en 2022 avec le règlement d'exécution spécifique²²¹.



Graphique 1. Ligne du temps présentant le nombre cumulé d'actes délégués actuellement en vigueur

En Méditerranée, les travaux ont progressé sur le niveau de protection des habitats et des zones de reproduction sensibles. Le règlement sur la mer Méditerranée a été adopté avant la réforme de 2013 et était unique en ce sens qu'à l'époque, c'était le seul instrument de la PCP qui prévoyait des restrictions de pêche dans les zones côtières (interdiction du chalutage à moins de 3 milles nautiques de la côte/isobathe de 50 m) et au-dessus de certains habitats protégés [prairies sous-marines (*posidonies*), maërls, habitats coralligènes, par exemple]. Dans le cadre de la CGPM, un certain nombre de recommandations prévoient des mesures de protection des habitats sensibles et des écosystèmes marins vulnérables, qui sont applicables à l'Union et à ses États membres, en tant que parties contractantes à la CGPM. La stratégie 2030 de la CGPM témoigne également des progrès réalisés dans ce domaine, puisqu'elle vise à mettre en place des mesures efficaces par zone pour réduire au minimum et atténuer les incidences sur les espèces vulnérables, les habitats sensibles et les habitats halieutiques essentiels, afin d'atteindre les objectifs internationaux en matière de conservation de l'espace maritime. Elle vise également à calculer l'empreinte de la pêche de fond et ses interactions potentielles avec les habitats halieutiques essentiels, les habitats sensibles et les écosystèmes marins vulnérables.

²¹⁹ Règlement (UE) 2016/2336 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 établissant des conditions spécifiques pour la pêche des stocks d'eau profonde dans l'Atlantique du Nord-Est ainsi que des dispositions relatives à la pêche dans les eaux internationales de l'Atlantique du Nord-Est et abrogeant le règlement (CE) n° 2347/2002 du Conseil.

²²⁰ Résolutions adoptées par l'Assemblée générale des Nations unies, en particulier les résolutions 61/105 et 64/72.

²²¹ Règlement d'exécution (UE) 2022/1614 de la Commission du 15 septembre 2022 déterminant les zones existantes de pêche en eau profonde et établissant une liste des zones qui abritent ou sont susceptibles d'abriter des écosystèmes marins vulnérables.

En outre, les États membres sont habilités à prendre des mesures pour la conservation et la gestion des stocks halieutiques et le maintien ou l'amélioration de l'état de conservation des écosystèmes marins dans la zone des 12 milles marins. Les États membres ont adopté ces mesures au titre des articles 19 et 20 du règlement relatif à la PCP. Avec les mesures prévues à l'article 11 du règlement sur les mesures techniques, les autres outils mentionnés dans le présent chapitre et les mesures d'urgence prévues aux articles 12 et 13 du règlement relatif à la PCP pour atténuer une menace grave pour la conservation des ressources biologiques de la mer ou pour l'écosystème marin, elles constituent une panoplie complète de mesures liées à la pêche qui contribuent à la réalisation des objectifs environnementaux de l'Union.

3.8.3. Perspectives et difficultés

Pour faire face à la triple crise planétaire et à la perte accélérée de la biodiversité marine et de l'intégrité des écosystèmes, il est nécessaire d'accroître considérablement le rythme et l'ambition de la régionalisation, comme le prévoit le plan d'action pour le milieu marin. Il est également essentiel de continuer à présenter des propositions et à adopter des règlements lorsque cela s'avère pertinent et nécessaire au regard des obligations environnementales de l'Union.

Plus récemment, dans le cadre de la mise en œuvre du pacte vert pour l'Europe et de la stratégie en faveur de la biodiversité, la Commission a publié un plan d'action pour le milieu marin et une proposition de législation sur la restauration de la nature qui visent à accroître et à renforcer les efforts pour parvenir à une mise en œuvre plus cohérente et commune de la politique et de la législation environnementales de l'Union. L'objectif est d'améliorer la cohérence entre la PCP et les trois piliers de la durabilité et de fournir une stratégie prospective sur la manière de mieux appliquer l'approche écosystémique en matière de gestion des pêches.

3.9. Gestion de la capacité de pêche

3.9.1. Introduction

La gestion de la capacité de pêche est l'une des mesures de conservation énumérées à l'article 7 du règlement relatif à la PCP. Dans le cadre de la PCP, la capacité de pêche totale de chaque flotte nationale est plafonnée et, en vertu de l'article 22, les États membres doivent adapter la capacité de pêche de leur flotte²²² aux possibilités de pêche dont ils disposent. L'objectif est de garantir que les activités de pêche soient durables à long terme sur le plan environnemental et gérées en cohérence avec les objectifs visant à obtenir des retombées positives économiques, sociales et en matière d'emploi et à contribuer à la sécurité de l'approvisionnement alimentaire.

3.9.2. Contexte: de 2009 à l'état des lieux en 2022

La capacité de la flotte, en déséquilibre avec les ressources qu'elles pêchent, a été un facteur important de la surexploitation historique des ressources dans les eaux européennes. Depuis

²²²

La «capacité de pêche» désigne la jauge d'un navire exprimée en GT et sa puissance exprimée en kW, tels que définis aux articles 4 et 5 du règlement (CEE) n° 2930/86 du Conseil. «GT» mesure en fait le volume fermé d'un navire et «kW» la puissance maximale du moteur disponible pour la propulsion.

de nombreuses années, il existe un problème de surcapacité de la flotte de pêche européenne, qui a été mis en évidence dans le livre vert de 2009. Cette surcapacité structurelle a compromis la durabilité des stocks halieutiques et la viabilité à long terme du secteur de la pêche, tout en exerçant une pression trop forte sur les écosystèmes et les habitats marins. La réduction de la surcapacité de pêche et la gestion de la capacité de pêche en général ont été un thème récurrent des réformes de la PCP.

La proposition de la Commission de 2011 a maintenu l'obligation générale pour les États membres d'adapter la capacité de la flotte aux possibilités de pêche et a introduit un système de concessions de pêche transférables. Ces concessions ont été considérées comme un facteur important d'ajustement de la capacité de la flotte, d'élimination de la surcapacité et d'amélioration des résultats économiques du secteur de la pêche. La proposition a souligné qu'il restait nécessaire de mener une politique fondamentale de gestion de la flotte au moyen de plafonds globaux de capacité de pêche établis par la Commission pour chaque État membre. Le système de concessions de pêche transférables permettrait de réduire plus rapidement la capacité de la flotte, ce qui justifierait la possibilité pour les États membres d'exclure des plafonds de capacité les navires détenant de telles concessions.

La réforme de 2013 a introduit une politique spécifique en matière de flotte. L'article 22, paragraphe 1, du règlement relatif à la PCP requiert que les États membres *«mettent en place des mesures d'adaptation de la capacité de pêche de leur flotte à leurs possibilités de pêche, au fil du temps, en tenant compte des tendances et sur la base des meilleurs avis scientifiques, l'objectif étant de parvenir à un équilibre stable et durable entre les deux»*. En vertu de l'article 22, paragraphe 2, du règlement, *«les États membres transmettent à la Commission, pour le 31 mai de chaque année, un rapport concernant l'équilibre entre la capacité de pêche de leur flotte et les possibilités de pêche [qui] contient une évaluation annuelle de la capacité de la flotte nationale et de tous les segments de flotte de chaque État membre»*.

Cette évaluation doit être effectuée sur la base des indicateurs biologiques, économiques et techniques spécifiés dans les lignes directrices de la Commission. L'article 22, paragraphe 4, prévoit que *«[s]i l'évaluation montre clairement que la capacité de pêche n'est pas bien proportionnée aux possibilités de pêche, l'État membre élabore et inclut dans son rapport un plan d'action pour les segments de flotte pour lesquels une surcapacité structurelle a été mise en évidence [qui] définit les objectifs ciblés et outils d'adaptation pour parvenir à l'équilibre ainsi qu'un calendrier précis pour sa mise en œuvre»*.

Les États membres fournissent des évaluations de la flotte dans leurs rapports annuels sur la flotte envoyés à la Commission au plus tard le 31 mai de chaque année. Les rapports sont publiés sur le site web Europa²²³ et évalués par le STEFC.

Pour garantir une approche commune dans tous les rapports annuels nationaux sur la flotte, la Commission a publié en 2014 des lignes directrices à l'intention des États membres²²⁴ pour l'analyse de l'équilibre entre la capacité de pêche et les possibilités de pêche. Ces lignes directrices²²⁵ sont définies dans le cadre des meilleures pratiques scientifiques, économiques et techniques possibles et les respectent. Elles garantissent la compatibilité avec les

²²³ Fleet capacity reports 2020 (https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/fisheries/rules/fishing-fleet-capacities/fleet-capacity-reports-2020_en).

²²⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32019R1022>

²²⁵ Telles que définies dans la communication COM(2014) 545 final.

évaluations biologiques, économiques et sociales standard, dans le but de fournir une évaluation du déséquilibre entre chaque segment de flotte et les stocks dont ils dépendent.

Ces indicateurs sont conçus pour être utilisés conjointement afin d'évaluer s'il existe un déséquilibre pour chaque flotte prise séparément. En général, les segments de flotte qui exploitent des stocks en bonne santé sont également rentables à court terme et à long terme et sont susceptibles d'être en équilibre. Le règlement relatif à la PCP fait mention de l'équilibre (et du déséquilibre) au fil du temps, de sorte qu'il convient de prendre en considération plusieurs années plutôt qu'une seule.

En vertu de l'article 26 du règlement relatif à la PCP, la Commission consulte le CSTEP pour examiner les rapports annuels sur la flotte des États membres. Chaque année, le CSTEP est invité à réaliser sa propre évaluation de l'équilibre entre la capacité de pêche et les possibilités de pêche pour les segments de la flotte de l'Union, mais aussi à examiner les rapports annuels sur la flotte et les plans d'action associés (voir ci-dessous) soumis par les États membres. L'évaluation finale est publiée sur le site web du CSTEP en novembre. Lorsque l'évaluation d'un rapport annuel sur la flotte révèle un déséquilibre, il est rappelé à l'État membre qu'il est tenu d'élaborer un plan d'action pour les segments de flotte pour lesquels une surcapacité structurelle a été mise en évidence, conformément à l'article 22, paragraphe 4, du règlement relatif à la PCP. Ce plan d'action définit les objectifs ciblés et outils d'adaptation pour parvenir à l'équilibre ainsi qu'un calendrier précis pour sa mise en œuvre.

Chaque année, dans le cadre de la communication relative au lancement de la consultation sur les possibilités de pêche, la Commission présente un rapport sur l'équilibre entre la capacité de pêche des flottes des États membres et leurs possibilités de pêche. Ce rapport est publié en juin.

La taille de la flotte de l'Union diminue régulièrement depuis 1996. Aujourd'hui, tous les États membres font état d'une capacité globale de pêche de leur flotte qui se situe bien en deçà des plafonds de capacité fixés par le règlement relatif à la PCP.

3.9.3. *Plafonds de capacité de pêche*

Depuis la création de la politique commune de la pêche, la flotte de pêche de l'Union a considérablement évolué. Sa capacité nominale a diminué, mais des études²²⁶ avancent que les progrès technologiques ont accru son efficacité. Le mécanisme d'entrée et de sortie (article 23) est un moyen important d'empêcher l'augmentation de la capacité de pêche. Le mécanisme d'entrée et de sortie prévoit que les entrées de nouvelles capacités n'ayant pas bénéficié d'une aide publique soient compensées par le retrait préalable, sans aide publique, de capacités au moins équivalentes.

Pour que la flotte européenne ne s'étende pas et reste donc durable et rentable, les États membres doivent, depuis 2013, veiller à ce que leur flotte ne dépasse à aucun moment les plafonds de capacité de pêche (au niveau du tonnage brut global et des kilowatts) initialement fixés dans le règlement relatif à la PCP. Ils doivent également veiller à ce que la capacité de pêche correspondant aux navires de pêche retirés grâce à l'aide publique ne soit pas

²²⁶ Par exemple Villasante, S. et U.S. Sumaila, *Estimating the effects of technological efficiency on the European fishing fleet*, Marine Policy, p. 720-722, 2010.

remplacée. Il en résulte un abaissement des plafonds de capacité de pêche, tant pour le tonnage brut que pour les kilowatts. Une liste actualisée des plafonds de capacité de pêche figure à l'annexe 4 du présent document. Les plafonds actuels de capacité de pêche sont pour la plupart supérieurs à la capacité de la flotte active, ce qui laisse aux États membres une marge relativement confortable pour gérer leur flotte.

3.9.4. *Fichiers de la flotte de pêche*

Pour faciliter le suivi de la gestion de la capacité de pêche et fournir des informations pour le contrôle et l'inspection, les États membres sont tenus d'enregistrer les informations relatives aux caractéristiques et aux activités des navires de pêche battant leur pavillon dans le fichier de la flotte de pêche de l'Union²²⁷. Les mises à jour des fichiers nationaux sont effectuées pratiquement en temps réel.

En 2019, une évaluation du mécanisme d'entrée et de sortie réalisée par la Commission²²⁸ a conclu que le mécanisme était adapté à sa finalité en tant qu'instrument permettant d'empêcher l'augmentation de la capacité de pêche. Le mécanisme d'entrée et de sortie s'est révélé efficace dans les contextes où les autres mesures de conservation et de gestion ne suffisent pas à réglementer l'utilisation de la capacité de pêche au moyen de mesures exécutoires d'entrée (telles que les licences) et de sortie (telles que les quotas). Une étude de la Commission sur la vérification de la puissance des moteurs²²⁹ a mis au jour des préoccupations concernant le contrôle et l'application de la réglementation par les États membres. Elle a souligné que, pour certains États membres, les données relatives à la puissance des moteurs pourraient être plus proches des plafonds de capacité. En 2022, la Commission a mis en place un groupe de travail technique sur la puissance des moteurs dans le but de soutenir les travaux des États membres sur les contrôles de la puissance des moteurs en élaborant des normes communes harmonisées et des lignes directrices techniques sur la surveillance, la certification et la vérification de la puissance des moteurs. Le groupe de travail technique réunit des experts des États membres et des parties prenantes dans le domaine du contrôle de la puissance des moteurs (organismes de certification, sociétés de classification, fabricants de moteurs, etc.).

Les informations sur les navires contenues dans le fichier de la flotte étant téléchargées directement par les États membres, il se peut que ces informations ne soient pas toujours totalement exactes ou à jour. La Commission a effectué des contrôles de qualité et, le cas échéant, les États membres sont invités à vérifier la situation et à mettre à jour le fichier. Le fichier de la flotte de l'Union permettra de valider les informations historiques saisies par les États membres pour chaque navire.

²²⁷ https://webgate.ec.europa.eu/fleet-europa/index_en

²²⁸ Document de travail des services de la Commission, Executive summary of the evaluation of the Entry/Exit scheme in accordance with Article 23(3) of Regulation (EU) 1380/2013 of the European Parliament and of the Council on the Common Fisheries Policy. SWD(2019) 312 final.

²²⁹ Commission européenne, direction générale des affaires maritimes et de la pêche, *Study on engine power verification by Member States – Final report*, Office des publications de l'Union européenne, 2019 (<https://data.europa.eu/doi/10.2838/472901>).

3.9.5. Flottes de pêche dans les régions ultrapériphériques

L'état de la flotte dans certaines régions ultrapériphériques constitue un obstacle pour l'avenir du secteur de la pêche. Il est parfois nécessaire d'investir dans de nouveaux navires. Les règles du règlement relatif à la PCP autorisent la construction de nouveaux navires de pêche à l'aide de fonds privés, tout en prévoyant des mesures de sauvegarde destinées à empêcher l'augmentation de la capacité de pêche de la flotte.

Compte tenu du statut particulier des régions ultrapériphériques en vertu de l'article 349 du traité et des obstacles qui prévalent pour leur développement socio-économique en raison des facteurs spécifiques énoncés dans cet article, les lignes directrices pour l'examen des aides d'État dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture («lignes directrices sur les aides d'État») ont été modifiées²³⁰ en novembre 2018 afin d'introduire la possibilité d'une aide d'État pour le renouvellement des flottes de pêche dans les régions ultrapériphériques. Cette modification fait suite à la communication de la Commission sur un partenariat stratégique renouvelé et renforcé avec les régions ultrapériphériques de l'Union d'octobre 2017²³¹. L'octroi d'une telle aide est soumis à des conditions spécifiques, notamment l'équilibre entre la capacité de pêche et les possibilités de pêche dans le segment de flotte de la région ultrapériphérique auquel appartiendra le nouveau navire. Conformément aux lignes directrices sur les aides d'État dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture²³² et au règlement relatif à la PCP, cet équilibre doit être démontré dans le dernier rapport annuel sur la flotte élaboré par l'État membre conformément à l'article 22, paragraphes 2 et 3, du règlement (UE) n° 1380/2013, en tenant compte des indicateurs biologiques, économiques et d'utilisation des navires définis dans les lignes directrices sur les indicateurs de flotte²³³.

Depuis que cette disposition a été incluse dans les lignes directrices sur les aides d'État, les États membres ont commencé à étudier la possibilité d'accorder une aide au renouvellement des navires pour certains segments de flotte dans certaines régions ultrapériphériques. Une difficulté majeure réside dans la nécessité pour les États membres d'améliorer les données qui sous-tendent les évaluations de l'équilibre dans leurs rapports nationaux.

Pour clarifier les besoins en données et d'aider les États membres, la Commission a fait appel en 2022 à l'expertise du CSTEP dans le cadre d'un contrat ad hoc. L'objectif du contrat était

²³⁰ Communication de la Commission modifiant les lignes directrices pour l'examen des aides d'État dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture (JO C 422 du 22.11.2018, p. 1).

²³¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement intitulée «Un partenariat stratégique renouvelé et renforcé avec les régions ultrapériphériques de l'Union européenne» [COM(2017) 623 final].

²³² Communication de la Commission intitulée «Lignes directrices pour l'examen des aides d'État dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture» (JO C 217 du 2.7.2015, p. 1), telle que modifiée par la communication publiée dans le JO C 422 du 22.11.2018, p. 1.

Les nouvelles lignes directrices sur les aides d'État approuvées par la Commission sont disponibles à l'adresse suivante: https://competition-policy.ec.europa.eu/sectors/agriculture/legislation_en

²³³

Lignes directrices pour l'analyse de l'équilibre entre la capacité de pêche et les possibilités de pêche conformément à l'article 22 du règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil relatif à la politique commune de la pêche [COM(2014) 545 final].

de fournir aux États membres concernés (Espagne, France et Portugal) un avis scientifique sur les mesures potentielles qu'ils pourraient prendre à court terme pour améliorer la collecte des données et la qualité des rapports sur l'équilibre entre leur capacité de pêche et les possibilités de pêche disponibles dans certains segments.

3.9.6. Perspectives et difficultés

La flotte de pêche de l'Union se trouve actuellement à la croisée des chemins. Le changement climatique, le glissement technologique²³⁴, la durabilité économique mise à mal par l'épuisement des ressources naturelles (y compris des stocks halieutiques) et l'augmentation des prix des combustibles, le besoin de conditions plus sûres à bord ne sont que quelques exemples de facteurs qui influencent la situation.

Les États membres sont invités à veiller à ce que les données nécessaires à l'élaboration du rapport annuel sur la flotte fondé sur les lignes directrices soient collectées²³⁵.

Il est essentiel de mettre en œuvre l'intégralité des règles actuelles pour garantir des conditions de concurrence équitables. La Commission continue d'assurer un suivi avec les États membres pour répondre à leurs préoccupations et, le cas échéant, élaborer des plans d'action visant à remédier à tout déséquilibre et à garantir la mise en œuvre, le contrôle et l'exécution corrects des règles d'entrée et de sortie et des enregistrements dans le fichier de la flotte de pêche. Les règles de l'Union en matière de gestion de la capacité de pêche accordent également une certaine marge de manœuvre aux États membres pour gérer l'attribution de leur capacité de pêche disponible dans les limites d'un plafond et sous réserve du mécanisme d'entrée et de sortie et plusieurs États membres disposent d'une capacité de pêche inactive, qui peut être attribuée à la flotte.

La Commission continue d'encourager les États membres à renforcer la transparence et à tirer pleinement parti des possibilités offertes par le règlement pour gérer leur flotte de manière à surmonter efficacement les obstacles existants et à stimuler l'innovation. En outre, en ce qui concerne les flottes des régions ultrapériphériques, la Commission poursuivra les discussions avec les États membres et les aidera à combler les lacunes en matière de données, à améliorer la qualité de leurs rapports et à équilibrer les flottes par rapport aux possibilités de pêche disponibles.

²³⁴ Le «glissement technologique» est l'expression utilisée pour désigner cette méthode d'amélioration de la capacité de pêche.

²³⁵ COM(2014) 545 final.

3.10. Aquaculture

3.10.1. Introduction

Contrairement à la pêche, l'aquaculture relève de la compétence exclusive de l'Union uniquement en ce qui concerne les mesures commerciales et financières²³⁶. Pour les autres aspects, elle relève d'une compétence partagée entre l'Union et les États membres²³⁷ dans les mêmes conditions que celles applicables à la politique agricole. Les «produits de l'aquaculture» sont inclus dans le champ plus large des «produits agricoles».

Un certain nombre d'autres politiques horizontales de l'Union, telles que celles qui garantissent la protection de l'environnement ou la santé humaine et animale, s'appliquent également à l'aquaculture. À quelques exceptions près (notamment aux fins de la lutte contre les maladies des animaux aquatiques), le cadre réglementaire de l'Union élaboré dans le cadre de la plupart de ces politiques horizontales n'est toutefois pas conçu pour porter spécifiquement sur un secteur économique donné tel que l'aquaculture. Ce cadre peut toutefois avoir une incidence directe importante sur le développement et l'évolution de ce type d'activité dans l'Union.

Une association de pêcheurs locaux, de pêcheurs côtiers, de passionnés du patrimoine marin et de l'environnement a œuvré pour limiter la surpêche, la pollution des eaux et la destruction de l'habitat, en favorisant la production d'exploitations conchylicoles locales.

3.10.2. [Cuan Beo, une baie vivante dans l'ouest de l'Irlande | FARNET \(europa.eu\)](#)

Contexte: de 2009 à l'état des lieux en 2022

Dans le livre vert de 2009, la Commission souligne la nécessité de mettre en place une nouvelle stratégie pour l'aquaculture permettant de faire sauter les obstacles à son développement, et la Commission a adopté en 2009 une communication sur l'aquaculture⁽²³⁸⁾. Cette nouvelle stratégie a également montré l'importance de tenir compte de ce besoin dans le processus de réforme de la PCP de 2013. Le précédent règlement relatif à la PCP [règlement (CE) n° 2371/2002] prévoyait uniquement, à l'article 1^{er}, paragraphe 2, que «[l]a politique commune de la pêche prévoit des mesures cohérentes concernant: [...] l'aquaculture». Dans la pratique toutefois, l'intervention de l'Union en faveur de l'aquaculture dans le cadre de la «politique de la pêche» a principalement consisté en des possibilités de soutien au titre du «pilier structurel» (à savoir le Fonds européen pour la pêche)⁽²³⁹⁾. La fourniture d'un soutien et la définition des priorités sont restées totalement du ressort des autorités nationales, voire régionales. Les produits de l'aquaculture ont également été partiellement couverts par certaines mesures relevant du «pilier "marché"» de la PCP, telles que les exigences en matière d'étiquetage.

La proposition de la Commission de 2011 a mis en évidence ce problème et justifié la nécessité d'une réforme pour promouvoir le développement de l'aquaculture. La réforme de la PCP de 2013 a introduit pour la première fois le développement durable de l'aquaculture

²³⁶ Article 1^{er}, paragraphe 1, point b), du règlement relatif à la PCP.

²³⁷ Article 4, point d), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

²³⁸ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulée «Construire un avenir durable pour l'aquaculture – Donner un nouvel élan à la stratégie pour le développement durable de l'aquaculture européenne» [COM(2009) 162 final].

²³⁹ Règlement (CE) n° 498/2007 de la Commission du 26 mars 2007 portant modalités d'exécution du règlement (CE) n° 1198/2006 du Conseil relatif au Fonds européen pour la pêche.

comme pilier de la PCP «*[a]fin de promouvoir la durabilité et de contribuer à la sécurité et à l'approvisionnement alimentaires, à la croissance et à l'emploi*» (article 34, paragraphe 1). Étant donné que les États membres sont compétents pour la plupart des questions liées à l'aquaculture, l'article 34 met en place un système de coordination stratégique pour réaliser cet objectif entre les États membres.

Dans le but de faciliter le développement de l'aquaculture dans l'Union, l'article 34 donne mandat à la Commission d'adopter des lignes directrices stratégiques non contraignantes relatives aux priorités et objectifs ciblés communs pour le développement des activités d'aquaculture durables dans l'Union²⁴⁰. Ces lignes directrices ont été adoptées en 2013²⁴¹. L'article 34 prévoit également l'obligation pour les États membres d'établir des plans stratégiques nationaux pluriannuels pour le développement de l'aquaculture sur leur territoire en se fondant sur les lignes directrices stratégiques²⁴². Tous les États membres, à l'exception du Luxembourg, avaient adopté un plan en 2015.

Outre ces deux principaux instruments de coordination stratégique, l'article 34 prévoit que les États membres échangent des informations et leurs meilleures pratiques au moyen d'une méthode ouverte de coordination des mesures nationales prévues dans les plans stratégiques nationaux pluriannuels. Cet échange a principalement eu lieu dans le cadre de séminaires techniques organisés par la Commission européenne à l'intention des experts des États membres dans le domaine de l'aquaculture.

La Commission a entrepris une évaluation intermédiaire de la méthode ouverte de coordination pour le développement durable de l'aquaculture dans l'Union sur la base d'un rapport d'évaluation indépendant établi par des consultants externes²⁴³. Pour donner suite aux conclusions de cette évaluation, la Commission a décidé d'élaborer de nouvelles orientations stratégiques pour l'aquaculture dans l'Union, en étroite consultation avec les États membres et les parties prenantes.

La Commission a adopté en 2021 des orientations stratégiques pour une aquaculture plus durable et compétitive dans l'Union²⁴⁴, à la suite de consultations étroites avec les États membres et les parties prenantes, auxquelles a participé de près le conseil consultatif de l'aquaculture. Dans ces orientations, la Commission reconnaît que des progrès ont été réalisés pour surmonter les obstacles et libérer le potentiel de l'aquaculture durable dans l'Union en vertu de l'article 34 du règlement relatif à la PCP, ainsi qu'avec le soutien financier de l'Union. Le secteur de l'aquaculture dans l'Union est toutefois encore loin d'atteindre son plein potentiel de croissance et de répondre à la demande accrue en produits de la mer plus

²⁴⁰ Cet article définit les objectifs de ces lignes directrices (améliorer la compétitivité du secteur et favoriser son développement, et soutenir l'innovation, réduire la charge administrative et faire en sorte que la mise en œuvre du droit de l'Union soit plus efficace et réponde mieux aux besoins des parties prenantes, stimuler l'activité économique, permettre la diversification et l'amélioration de la qualité de vie dans les zones côtières et intérieures, et intégrer les activités d'aquaculture dans la planification de l'espace maritime).

²⁴¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Orientations stratégiques pour le développement durable de l'aquaculture dans l'Union européenne» [COM(2013) 229 final].

²⁴² L'article 34 dispose que ces plans doivent inclure les objectifs des États membres et les mesures et calendriers nécessaires pour les atteindre. L'article 34, paragraphe 4, énumère les objectifs de ces plans.

²⁴³ <https://publications.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/83f2aed6-b33c-11e9-9d01-01aa75ed71a1/language-fr> [SWD(2020) 7 final].

²⁴⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Orientations stratégiques pour une aquaculture plus durable et compétitive dans l'Union européenne pour la période 2021-2030» [COM(2021) 236 final].

durables. La réalisation de ce potentiel est devenue encore plus importante dans le contexte du pacte vert pour l'Europe, de la stratégie «De la ferme à la table» et de la nécessité d'assurer la sécurité alimentaire à la suite des crises récentes.

3.10.3. Perspectives et difficultés

Les États membres ont revu leurs plans stratégiques pluriannuels pour l'aquaculture à la lumière des nouvelles orientations et tendances du secteur. Ils ont également prévu un soutien à l'aquaculture dans leurs programmes financés par le Feampa. La Commission évaluera les progrès réalisés dans le cadre des nouvelles orientations stratégiques en 2025 au plus tard²⁴⁵. Ce sera également l'occasion d'évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre des nouveaux plans stratégiques pluriannuels pour l'aquaculture et dans l'application de l'article 34 du règlement relatif à la PCP.

La stratégie «De la ferme à la table» et les nouvelles orientations stratégiques pour l'aquaculture dans l'Union reconnaissent l'énorme potentiel dont regorgent les algues pour contribuer aux multiples objectifs du pacte vert pour l'Europe. La Commission a adopté une communication spécifique visant à soutenir la production durable, la consommation sûre et l'utilisation innovante des algues et des produits à base d'algues²⁴⁶. Cette initiative s'intéressera aux défis posés et aux possibilités offertes par la culture des algues et proposera des actions concrètes.

En Méditerranée, la CGPM a consolidé l'objectif de développement d'activités aquacoles durables avec l'adoption de lignes directrices sur différents aspects de l'aquaculture dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie 2017 pour le développement durable de l'aquaculture en Méditerranée et en mer Noire. La nouvelle stratégie 2030 comprend un objectif spécifique de croissance de l'aquaculture pour en faire un secteur durable et résilient. L'aquaculture est un secteur important dans cette région, car elle joue un rôle majeur dans la sécurité alimentaire, l'emploi et le développement économique, face à la demande croissante de produits de la mer, tout en offrant des avantages sociaux et économiques, y compris des solutions de diversification aux communautés côtières.

Dans sa communication relative à la transition énergétique du secteur de la pêche et de l'aquaculture de l'Union²⁴⁷, la Commission vise à renforcer la résilience économique du secteur et à libérer le potentiel des aliments aquatiques en tant que source d'alimentation durable.

²⁴⁵ «Au plus tard quatre ans après la publication de la présente communication, la Commission entreprendra une évaluation portant sur: (i) les progrès accomplis dans la mise en place des actions recommandées dans l'annexe; et (ii) l'efficacité de ces actions dans la poursuite des objectifs définis dans les présentes nouvelles orientations stratégiques, avec la possibilité d'adapter ces actions en conséquence. D'ici à 2029, les nouvelles orientations stratégiques seront soumises à une évaluation qui analysera leur efficacité, leur efficacité, leur cohérence, leur pertinence et la valeur ajoutée de l'UE afin de fournir un ensemble de données probantes et de servir de base à la prise de décision sur les prochaines mesures après 2030.»

²⁴⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Vers un secteur des algues de l'UE fort et durable» [COM(2022) 592 final].

²⁴⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la transition énergétique du secteur de la pêche et de l'aquaculture de l'UE [COM(2023) 100 final].

3.11. Coopération régionale sur les mesures de conservation – Régionalisation

3.11.1. Introduction

L'objectif de la régionalisation est de permettre une approche ascendante de la gouvernance de la pêche en donnant aux autorités de niveau inférieur et aux parties prenantes les moyens d'intervenir dans le processus de gestion des pêches et de concevoir une gestion sur mesure à l'échelle régionale²⁴⁸. La régionalisation devrait également permettre une plus grande participation des parties prenantes au processus de gestion des pêches. Le règlement relatif à la PCP reconnaît que le dialogue avec les parties prenantes s'est révélé être essentiel pour la réalisation des objectifs de la PCP²⁴⁹.

3.11.2. Contexte: de 2009 à l'état des lieux en 2022

Dans son livre vert de 2009, la Commission a examiné la possibilité d'adopter une approche régionale de la PCP afin de répondre aux plaintes concernant la «micro-gestion de Bruxelles» et l'approche rigide et descendante de la gestion des pêches dans l'Union, qui manquait de souplesse et s'adaptait mal aux conditions locales et régionales. La réforme de la PCP de 2013 a introduit une approche régionale de la gouvernance. Compte tenu de la diversité des situations existant dans l'ensemble des eaux de l'Union et de la régionalisation accrue de la PCP, les conseils consultatifs ont été créés afin de permettre à la PCP d'intégrer les connaissances et l'expérience de toutes les parties prenantes²⁵⁰. Cet aspect est également souligné dans les principes de bonne gouvernance²⁵¹ qui guident la PCP.

Les principaux aspects couverts par la régionalisation sont les suivants²⁵²:

- i) l'adoption des mesures de conservation nécessaires pour que les États membres s'acquittent de certaines obligations environnementales;
- ii) l'adaptation de l'obligation de débarquement pour qu'elle cadre avec les obligations internationales de l'Union;
- iii) l'extension de l'obligation de débarquement à d'autres espèces;
- iv) l'adoption de plans spécifiques de rejets temporaires et la définition des modalités de mise en œuvre de l'obligation de débarquement dans les PPA;
- v) l'adoption d'exemptions de minimis à l'obligation de débarquement lorsqu'aucune autre mesure d'exécution pour cette obligation n'a été adoptée;
- vi) la définition des modalités de fonctionnement des conseils consultatifs; et
- vii) l'adoption de nouvelles mesures techniques pour améliorer la sélectivité et établir des fermetures de zones ou des tailles minimales de référence de conservation.

Dans chaque bassin maritime, plusieurs États membres coopèrent à l'élaboration de mesures de conservation pour leurs pêcheries au sein de groupes régionaux d'États membres. Sept groupes²⁵³ ont été créés:

²⁴⁸ Considérant 39 du règlement relatif à la PCP: «Il convient que les États membres coopèrent au niveau régional en vue d'adopter des recommandations communes et d'autres instruments aux fins de l'élaboration et de la mise en œuvre de mesures de conservation et de mesures concernant les activités de pêche dans les zones protégées au titre du droit de l'environnement.»

²⁴⁹ Considérant 65 du règlement relatif à la PCP.

²⁵⁰ Considérant 65 du règlement relatif à la PCP.

²⁵¹ Article 3 du règlement relatif à la PCP.

²⁵² Considérant 67 du règlement relatif à la PCP.

1. BaltFish, qui couvre la mer Baltique (Danemark, Allemagne, Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Finlande et Suède);
2. le groupe des eaux occidentales septentrionales, qui couvre les eaux occidentales septentrionales (Belgique, Irlande, Espagne, France et Pays-Bas);
3. le groupe de Scheveningen, qui couvre la mer du Nord (Belgique, Danemark, Allemagne, France, Pays-Bas et Suède);
4. le groupe des eaux occidentales australes, qui couvre les eaux occidentales australes (Belgique, Espagne, France et Portugal);
5. PescaMed, qui couvre la Méditerranée occidentale (Espagne, France et Italie);
6. Adriatica, qui couvre la mer Adriatique (Croatie, Italie et Slovénie); et
7. SudestMed, qui couvre la Méditerranée du Sud-Est (Grèce, Italie, Chypre et Malte).

Ces groupes ne sont pas des organismes permanents. Ils ne disposent pas de secrétariat et leur rôle officiel n'est pas reconnu en droit. Ils fonctionnent généralement sur la base d'un protocole d'accord entre les États membres concernés. La plupart des groupes régionaux comptent trois sous-groupes: un groupe technique; un groupe d'experts en matière de contrôle (bien qu'il n'y ait pas de régionalisation en matière de contrôle); et un groupe à haut niveau.

L'article 18 du règlement relatif à la PCP prévoit des règles régissant le processus de régionalisation. Le processus couvre les travaux des groupes régionaux d'États membres, des conseils consultatifs et de la Commission européenne, qui doivent travailler ensemble pour rendre le processus opérationnel. Cette approche permet aux États membres ayant un intérêt dans la gestion de proposer des mesures de conservation détaillées (y compris techniques) dans des recommandations communes, après avoir consulté les conseils consultatifs. Les mesures peuvent être transposées dans le droit de l'Union par la Commission sous la forme d'actes délégués ou d'actes d'exécution, sur la base des avis scientifiques, techniques et économiques fournis par des organismes consultatifs tels que le CSTEP. Après l'adoption d'un acte délégué par la Commission, celui-ci est transmis au Parlement (par l'intermédiaire de la commission compétente) et au Conseil (par l'intermédiaire du groupe de travail concerné). Si le Parlement européen ou le Conseil émet des objections à l'égard de l'acte délégué dans un délai de deux mois, l'acte n'entre pas en vigueur. Les colégislateurs peuvent demander une prolongation de ce délai de deux mois supplémentaires.

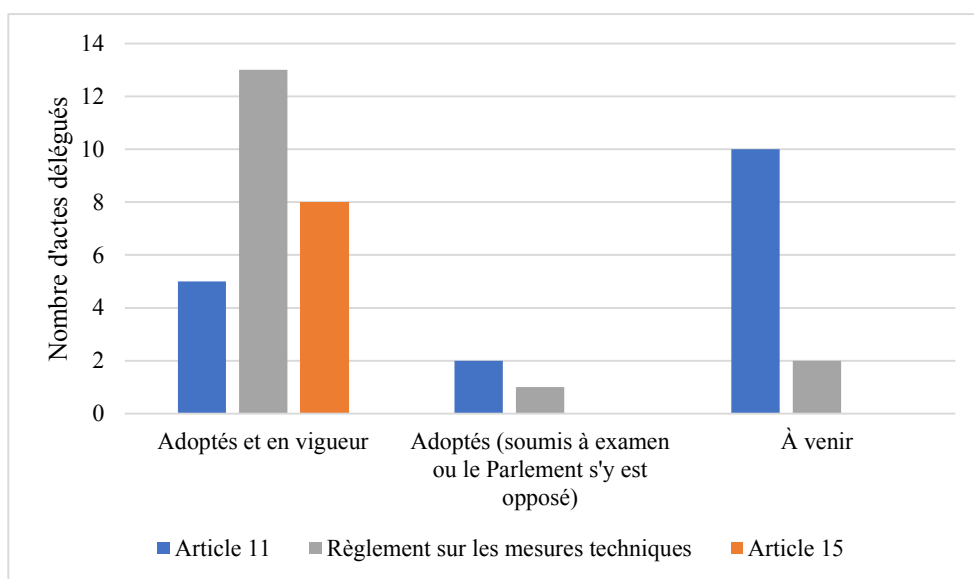
La nouvelle obligation de débarquement, qui a été introduite progressivement à partir de 2015, a entraîné une forte augmentation du nombre de mesures liées aux plans de rejets depuis 2016. D'une part, ces mesures ayant une incidence immédiate sur les pratiques de pêche, elles sont extrêmement pertinentes pour le secteur de la pêche et les États membres. Par conséquent, elles ont fait l'objet de nombreux travaux au cours des deux dernières années. D'autre part, l'accent mis sur l'obligation de débarquement a pu avoir une incidence sur la mise en œuvre et la capacité à traiter d'autres sujets. Les mesures adoptées au début de la phase de transition en rapport avec l'obligation de débarquement ne sont plus en vigueur en raison de leur nature temporaire et elles ont été soit abrogées, soit modifiées par des règlements délégués pendant la mise en œuvre de l'obligation de débarquement. L'une des raisons est que les preuves scientifiques démontrant des taux de survie élevés, ou évaluant les exigences des règlements de minimis, n'étaient pas disponibles pour toutes les

²⁵³ La mer Noire, qui ne compte que deux États membres, ne dispose pas d'un groupe régional formel, mais suit la même procédure que celle prévue à l'article 18 du règlement relatif à la PCP.

espèces/zones/engins de pêche au cours des premières années de mise en œuvre de l'obligation de débarquement. Par conséquent, les parties prenantes ont dû soumettre de nouvelles recommandations communes au cours des années suivantes, sur la base de nouveaux avis scientifiques, techniques et économiques, qui ont ensuite été adoptées par la Commission sous la forme d'actes délégués précisant les modalités de mise en œuvre de l'obligation de débarquement.

De nouvelles preuves scientifiques sont venues progressivement étayer les recommandations communes soumises par les États membres et les conseils consultatifs. Les recommandations communes ont ensuite été évaluées par le CSTEP et, si la Commission les a jugées suffisamment justifiées, elles ont été intégrées dans la législation. Le nombre d'actes délégués contribuant à la réalisation des objectifs environnementaux en vertu de l'article 11 du règlement relatif à la PCP (mesures de conservation nécessaires pour le respect des obligations de la législation environnementale de l'Union) et du règlement sur les mesures techniques a récemment augmenté.

Depuis 2014, la Commission a adopté 82 actes délégués au total (comprenant ceux «adoptés et en vigueur», «adoptés et soumis à examen», «qui ne sont plus en vigueur», «adoptés, mais le Parlement s'y est opposé»; graphique 2). Parmi ces actes délégués, 41 ne sont plus en vigueur. En outre, 12 actes délégués sont en cours d'élaboration, mais n'ont pas encore été adoptés (classés comme «à venir»). Le plus grand nombre d'actes délégués adoptés jusqu'à présent concernent la mer du Nord.



Graphique 2. Nombre d'actes délégués en vigueur et d'actes délégués à venir en rapport avec les articles 11 et 15 du règlement relatif à la PCP et avec le règlement sur les mesures techniques. L'article 15 concerne l'obligation de débarquement et l'article 11 concerne les obligations environnementales que les États membres sont tenus de remplir dans leurs eaux souveraines en vertu de la directive «Habitats» (article 6 de la directive 92/43/CE), de la directive «Oiseaux» (article 4 de la directive 2009/147/CE) et de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» (article 13, paragraphe 4, de la directive 2008/56/CE)

Toutefois, la régionalisation n'a pas seulement donné lieu à l'élaboration ou à l'adoption d'un acte législatif. Dans une étude récente²⁵⁴, les conseils consultatifs et les groupes régionaux

254

Commission européenne, Agence exécutive européenne pour le climat, les infrastructures et l'environnement, Van Bogaert, N., Lemey, L., De Peuter, S. et al., *CFP Regionalisation – Final Report*, Hintzen, N. (rédacteur), Wakeford, R. (rédacteur), Office des publications de l'Union européenne, 2022.

d'États membres ont été consultés afin d'obtenir une vue d'ensemble du fonctionnement du processus de régionalisation dans le cadre de la PCP. Il ressort de l'étude que, dans l'ensemble, la régionalisation a répondu aux attentes, mais pas dans tous les domaines. Bien qu'elle soit considérée comme une amélioration par rapport au système utilisé avant 2004, les parties prenantes conviennent que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour appliquer la régionalisation dans la pratique. En ce qui concerne l'objectif d'une «meilleure participation des parties prenantes» relevant du principe de bonne gouvernance, l'étude montre que la structure, les procédures et l'expérience de la participation des parties prenantes à la PCP existent, mais que leur fonctionnement peut être amélioré. Cet objectif pourrait être atteint en renforçant leur capacité et en améliorant les protocoles de collaboration, en particulier entre les conseils consultatifs et les groupes régionaux d'États membres. L'étude a également révélé qu'il existe de grandes différences dans le mode de fonctionnement des groupes régionaux d'États membres et dans l'existence ou non de procédures de travail formelles. Les conseils consultatifs disposent de procédures de travail claires, de sites web et, dans l'ensemble, leur travail est transparent. Ce n'est pas le cas des groupes régionaux d'États membres, pour lesquels de nombreuses informations – sur leur structure, leurs procédures de travail et les résultats de leurs réunions – ne sont pas accessibles au public.

Dans l'ensemble, les parties prenantes estiment que la régionalisation a permis d'améliorer la mise en œuvre de la PCP en ce qui concerne la collecte de données, la mise en œuvre des mesures techniques et la mise en œuvre de l'obligation de débarquement. La régionalisation constitue un moyen utile pour les citoyens d'exprimer leurs points de vue et d'en discuter avec un plus large éventail de parties prenantes, ce qui donne de meilleurs résultats que la rédaction de documents de synthèse ou le lobbying. Les parties prenantes estiment que la répartition des conseils consultatifs et des groupes régionaux d'États membres dans les différents bassins maritimes constitue une amélioration, car elle permet de disposer d'une enceinte à l'échelle de l'Union permettant de discuter de questions en matière de gestion des pêches. La coopération directe et étroite entre les différentes institutions (Commission européenne, conseils consultatifs, scientifiques, groupes régionaux d'États membres) est également considérée comme un avantage de la régionalisation. Toutefois, les parties prenantes estiment également que bon nombre des avantages perçus du processus de régionalisation n'ont pas encore été concrétisés. Il ressort de l'étude que certaines parties prenantes ont déclaré que la régionalisation avait contribué à diluer les objectifs en matière de gestion de la PCP. Certaines ont fait part d'un mécontentement général, estimant que leurs conseils n'étaient pas suffisamment pris en considération et que leur participation était vaine (ou un gâchis). L'évaluation fondée sur les objectifs de l'article 2 montre que l'établissement des comités consultatifs et des groupes de travail sectoriels dans le cadre de la structure régissant la régionalisation (article 18 de la PCP) et les mesures de gestion prises dans ce contexte ont influé sur la réalisation des différents objectifs généraux de la PCP depuis 2013.

En conclusion, la consolidation du rôle des conseils consultatifs et la création de groupes régionaux participant à la structure régissant le processus de régionalisation et les mesures de gestion prises ont influé sur la réalisation des objectifs généraux de la PCP énumérés à l'article 2 du règlement relatif à la PCP depuis 2013.

3.11.3. Coordination régionale en vertu du cadre pour la collecte de données

Les États membres situés dans le même bassin maritime ou partageant les mêmes pêcheries coordonnent la collecte des données au sein de groupes de coordination régionaux²⁵⁵. Ces groupes s'entendent sur les méthodes et les approches communes en matière de collecte de données afin de répondre aux demandes de données, de répartir les tâches et de partager les coûts des enquêtes scientifiques menées par les États membres, de coordonner les activités d'échantillonnage, de remédier aux problèmes de qualité des données et de coordonner les travaux sur les bases de données régionales. Leurs décisions et actions sont consignées dans des recommandations, qui font l'objet d'un suivi avec la communauté scientifique et la Commission.

La coordination régionale des programmes d'échantillonnage et des enquêtes de recherche peut permettre de réaliser des économies globales et d'éviter les doubles emplois ou les collectes excessives de données. Les accords conclus au sein des groupes de coordination régionaux sont intégrés dans les plans de travail nationaux sur la collecte de données. À terme, la coordination régionale débouchera sur des plans de travail régionaux, une collecte de données harmonisée et des actions visant à remédier à des problèmes spécifiques au niveau régional.

Les groupes de coordination régionaux constituent également une enceinte permettant de dialoguer avec les principaux utilisateurs finaux des données, y compris les ORGP, sur des questions liées à leurs besoins en données, aux demandes de données et à la qualité des données.

3.11.4. Perspectives et difficultés

La régionalisation a contribué à clarifier la distinction entre les principes et la mise en œuvre. Le Conseil peut désormais travailler avec la Commission et le Parlement européen sur des principes à long terme, tandis que les organes régionaux (groupes d'États membres associant des conseils consultatifs) travaillent à la mise en œuvre de ces principes une fois qu'ils ont été approuvés par les colégislateurs. Par conséquent, la régionalisation en tant que telle contribue à remédier à l'un des cinq problèmes structurels de la PCP épinglés dans le livre vert de 2009: l'accent mis sur les objectifs politiques à court terme. Elle permet de se concentrer sur des objectifs à plus long terme liés à la durabilité sur les plans écologique, économique et social.

Cette approche fondée sur la régionalisation et axée sur les résultats a été conçue dans le cadre de la PCP, afin de rapprocher le processus décisionnel des pêcheurs. Elle encourage également les États membres et le secteur de la pêche à jouer un rôle actif dans le processus décisionnel et la mise en œuvre des décisions. L'ensemble des recommandations communes déjà formulées montre que la régionalisation peut être efficace et constituer un moyen approprié pour élaborer des mesures techniques ciblées et adaptées. Les États membres ont montré que la coopération régionale peut être rapide et efficace. Des améliorations sont toutefois nécessaires au niveau de la rapidité et de l'ambition pour élaborer et approuver des recommandations communes sur des mesures visant à améliorer la sélectivité ou à réglementer la pêche afin que les États membres respectent leurs obligations découlant de la législation environnementale de l'Union.

²⁵⁵

Il existe six groupes de coordination régionaux (GCR): mer Baltique (GCR BAL); Atlantique Nord, mer du Nord et Arctique oriental (GCR NANSEA); Méditerranée et mer Noire (GCR MED & BS); grands pélagiques (GCR LP); pêche hauturière (GCR LDF); questions économiques (GCR ECON).

L'approche de la régionalisation dans le cadre de la PCP a été appliquée à l'élaboration et à l'amélioration des mesures régionales dans l'Union au cours de ce processus décisionnel, mais elle n'inclut pas les pays tiers (la Norvège ou le Royaume-Uni, par exemple). Cette situation peut créer des difficultés pour la Commission, qui représente l'Union dans les consultations et les négociations internationales autour de la pêche, à la fois pour ce qui est du calendrier et du contenu. La majorité des stocks halieutiques étant désormais gérés conjointement avec des pays tiers, il convient d'en tenir compte.

En ce qui concerne la coopération avec le Royaume-Uni, l'accord de commerce et de coopération oblige chaque partie à notifier à l'autre les mesures qu'elle a l'intention de prendre et à lui laisser suffisamment de temps pour formuler des observations et demander des éclaircissements avant leur mise en œuvre. Ces mesures doivent être conformes aux principes et objectifs énoncés à l'article 494 de l'accord de commerce et de coopération, qui s'apparentent aux principes fondamentaux de la PCP elle-même.

L'accord de commerce et de coopération institue également le comité spécialisé de la pêche comme plateforme de coopération entre les parties pour, entre autres, réfléchir à des mesures de gestion et de conservation des pêcheries. La nouvelle situation en ce qui concerne les stocks partagés entre l'Union et le Royaume-Uni va remettre en question le mode de fonctionnement des groupes régionaux d'États membres et des conseils consultatifs, ainsi que la manière dont ils contribuent effectivement aux processus décisionnels. Il est probable qu'une adaptation considérable sera nécessaire, à la fois en ce qui concerne les processus formels et la manière dont les nouvelles approches sont conçues, en coopération éventuelle avec un pays tiers.

3.12. Conseils consultatifs

3.12.1. Introduction

Les conseils consultatifs²⁵⁶ sont des organisations de parties prenantes composées d'opérateurs du secteur de la pêche et de l'aquaculture et d'autres groupes d'intérêt ayant un lien avec la PCP. Ils ont été créés par la réforme de la PCP de 2002, bien avant l'introduction d'une approche régionalisée de la PCP en 2013. L'objectif était de fournir à la Commission et aux États membres des conseils et des informations sur les questions liées à la mise en œuvre de la PCP. Sept conseils consultatifs régionaux (CCR) ont été créés par la voie d'une décision du Conseil en 2004 dans leurs domaines de compétence respectifs²⁵⁷ (illustration 3).

3.12.2. Contexte: de 2011 à l'état des lieux en 2022

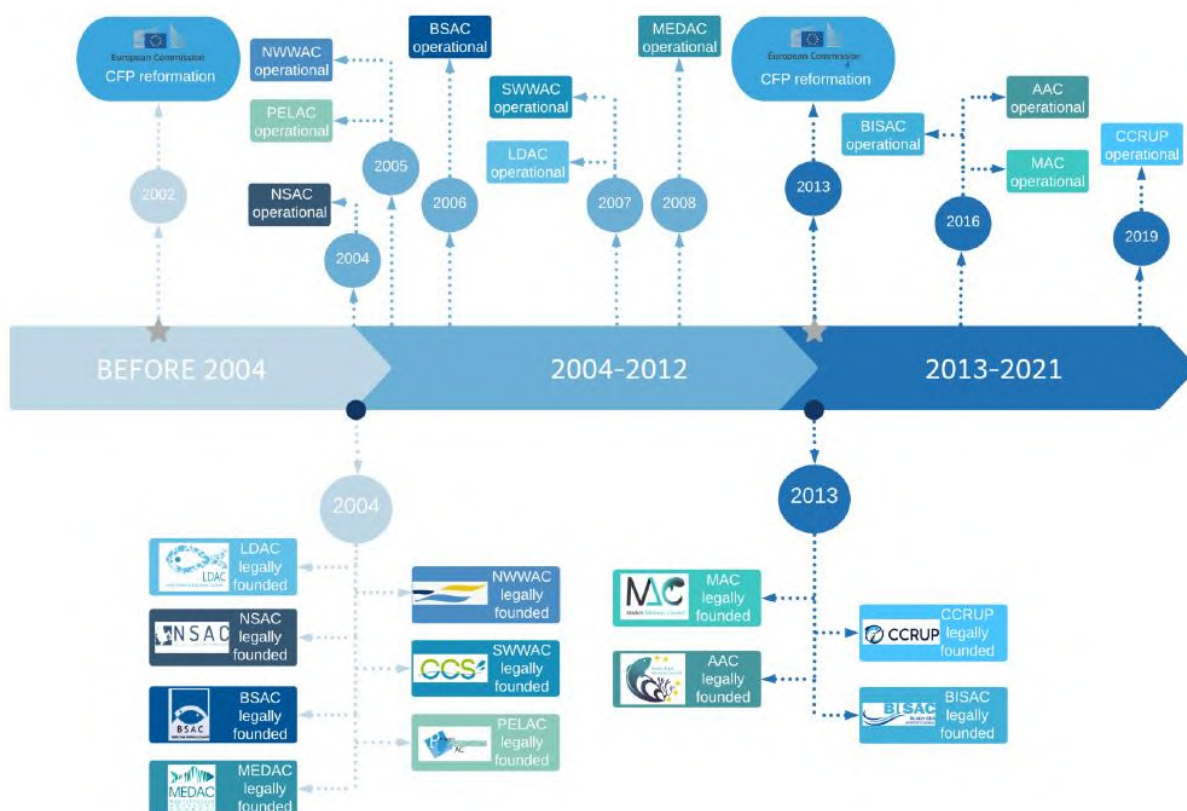
En 2011, la Commission a proposé de consolider et, si possible, d'étendre l'expérience des CCR dans le cadre de la PCP. La Commission a recommandé de renommer les CCR en conseils consultatifs afin de supprimer le caractère régional. Elle a également conseillé de créer un conseil consultatif pour l'aquaculture et un conseil consultatif pour la mer Noire. Enfin, la Commission a reconnu le rôle des CCR en tant qu'instruments de dialogue et de consensus entre les parties prenantes, pour fournir à la Commission des informations sur les décisions prises. Le dialogue avec les parties prenantes a été jugé essentiel pour tirer parti de

²⁵⁶ https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/fisheries/scientific-input/advisory-councils_en

²⁵⁷ Décision 2004/585/CE du Conseil du 19 juillet 2004 (JO L 256 du 3.8.2004, p. 17).

leurs connaissances et de leur expérience lors de l'élaboration de la politique et pour bénéficier de leur soutien par la suite. Une participation ascendante des parties prenantes, depuis la conception des mesures de la PCP jusqu'à leur mise en œuvre, a été jugée plus appropriée pour réaliser les objectifs. Toutefois, comme certains CCR n'étaient pas encore totalement opérationnels en 2012, certains se sont inquiétés du fait que la représentation des parties prenantes était trop restreinte.

La réforme de la PCP de 2013 a transformé les sept CCR en conseils consultatifs et a inclus l'aquaculture dans leur mandat. Comme l'a proposé la Commission, le conseil consultatif pour l'aquaculture a été créé pour se concentrer sur la nature particulière de l'aquaculture et sur la nécessité de consulter les parties prenantes au sujet des éléments des politiques de l'Union qui pourraient avoir une incidence sur l'aquaculture. Le conseil consultatif pour la mer Noire a été créé dans le but de fournir des avis sur la politique de conservation dans la mer Noire et de renforcer la coopération entre la Roumanie, la Bulgarie et leurs voisins partageant le même bassin maritime. En outre, la réforme de la PCP de 2013 a créé un conseil consultatif pour les marchés et un conseil consultatif pour les régions ultrapériphériques pour s'intéresser à ces questions spécifiques.



Graphique 3. Ligne du temps présentant l'année de création de chaque conseil consultatif (sur le plan juridique et opérationnel; image: étude sur la régionalisation de la PCP²⁵⁸).

258

Commission européenne, Agence exécutive européenne pour le climat, les infrastructures et l'environnement, Van Bogaert, N., Lemey, L., De Peuter, S. et al., *CFP Regionalisation – Final Report*, Hintzen, N. (rédacteur), Wakeford, R. (rédacteur), Office des publications de l'Union européenne, 2022.

3.12.3. Rôle des conseils consultatifs

Le rôle des conseils consultatifs s'est accru en raison de l'approche plus régionale de la PCP. Depuis 2013, les groupes régionaux d'États membres sont tenus de consulter les conseils consultatifs sur les recommandations communes en cours d'élaboration au niveau régional. Les conseils consultatifs peuvent également soumettre des recommandations sur des questions relatives à la PCP et informer la Commission et les États membres des problèmes qui se posent dans leur domaine de compétence²⁵⁹. Les conseils consultatifs sont régulièrement invités à contribuer aux consultations publiques lancées par la Commission, en particulier sur les nouvelles propositions législatives.

Avec 11 conseils consultatifs pleinement opérationnels depuis 2020, le nombre de recommandations n'a cessé d'augmenter ces dernières années. Depuis 2018, plus de 100 avis ont été soumis chaque année. Ces recommandations portent sur un très large éventail de sujets et sont essentielles pour la PCP, car elles fournissent à la Commission l'expérience et les connaissances nécessaires. Les réponses de la Commission sont ensuite publiées sur les sites web des conseils consultatifs.

Pour améliorer la transparence et permettre aux parties prenantes de donner leur avis, une plus grande visibilité pourrait être donnée aux travaux des conseils consultatifs en incluant systématiquement des références aux discussions qui ont eu lieu ou aux recommandations reçues dans les nouvelles mesures adoptées. La Commission devrait également continuer à fournir un avis sur le rôle joué par les conseils consultatifs chaque fois que possible, comme elle le fait actuellement dans le document de travail qui accompagne la communication annuelle sur les possibilités de pêche.

Les recommandations sont formulées par des groupes de travail et votées par les comités exécutifs. La Commission est souvent invitée à ces réunions et y assiste chaque fois que cela est nécessaire et possible. Avec l'augmentation du nombre de réunions, la participation des membres de la Commission s'est parfois révélée difficile. Pour que tous les conseils consultatifs soient réunis en même temps, reçoivent les mêmes informations et contribuent ensemble aux discussions, la Commission organise depuis 2021 deux à trois réunions inter-conseils par an. Ces réunions sont axées sur les discussions générales, l'échange de bonnes pratiques et la mise à jour de toutes les parties prenantes sur les dossiers généraux ou les nouvelles avancées, qui alimentent leurs réflexions et leurs recommandations. Des réunions régulières sont également organisées avec les secrétariats pour traiter des questions financières et organisationnelles. Pour faciliter la participation de la Commission aux réunions, les conseils consultatifs sont invités depuis 2021 à planifier à l'avance leurs réunions et les demandes de participation de la Commission. Tous ces efforts, combinés aux avantages des réunions numériques en ligne, ont permis à la Commission de continuer à y participer de manière plus rationnelle, conformément à sa politique d'écologisation.

3.12.4. Fonctionnement des conseils consultatifs

Les modalités du fonctionnement des conseils consultatifs sont souvent à l'origine de difficultés au sein des conseils. La règle du consensus constitue une première difficulté. Depuis la création des CCR en 2004, les recommandations des conseils consultatifs doivent

²⁵⁹

La Commission et les États membres sont tenus de répondre dans un délai de deux mois à toute recommandation reçue et de prendre en considération les avis des conseils consultatifs. Lorsque les mesures finales s'écartent de l'avis reçu, la Commission et, le cas échéant, l'État membre concerné doivent en indiquer les raisons.

être adoptées par consensus des membres du comité exécutif. Si un consensus ne peut être recueilli, il est fait mention, dans les recommandations adoptées par la majorité des membres présents et votants, des avis divergents exprimés.

Bien que la fourniture d'avis adoptés par consensus soit l'un des piliers des conseils consultatifs, le processus de recherche d'un consensus présente des inconvénients. La recherche d'un consensus risque d'avoir pour conséquence que les recommandations soient très générales et de piètre qualité. Elles peuvent également être soumises trop tard pour être prises en considération ou ne pas être soumises du tout en raison de l'absence de consensus. Pour éviter ces risques, la Commission informe les conseils consultatifs de leur programme de travail suffisamment à l'avance afin de leur permettre de commencer à élaborer leur recommandation ou leur avis. La Commission veille également à consigner les avis divergents si le consensus ne peut être recueilli, afin que chaque avis soit mis en avant.

Un autre problème résulte du poids inégal de chaque groupe de parties prenantes, tel que défini dans le règlement relatif à la PCP. Pour garantir une représentation équilibrée de toutes les parties prenantes, la réforme de la PCP de 2013 a augmenté le poids des autres groupes d'intérêt²⁶⁰ dans les conseils consultatifs, qui est passé d'un tiers à 40 % des voix. Soixante pour cent des voix doivent être attribuées aux organisations sectorielles²⁶¹. Cela signifie toutefois que si un vote est organisé sur une recommandation faite d'un consensus, le secteur remportera toujours le vote, car il est toujours le groupe le plus nombreux à participer et à voter. Cette mesure introduite par la réforme de la PCP s'est révélée peu efficace, car d'autres organisations de groupes d'intérêt, telles que les ONG environnementales, n'ont pas les moyens d'utiliser ces votes. Une étude réalisée en novembre 2019 sur les groupes de dialogue civil dans la politique agricole commune, qui s'est servi des conseils consultatifs pour une étude de cas²⁶², a permis de constater ces problèmes. Les solutions proposées par cette étude consistaient soit à attribuer des droits de vote plus élevés aux membres des autres groupes d'intérêt pour atteindre 40 %, soit à créer un troisième groupe en plus du secteur et des autres groupes d'intérêt.

²⁶⁰ Une organisation est classée en tant qu'«autre groupe d'intérêt» lorsqu'elle ne remplit aucun des critères énoncés au paragraphe 1, et a) lorsqu'elle est principalement active dans le domaine de l'environnement, des droits des consommateurs et des droits de l'homme, de la santé, de la promotion de l'égalité, de la santé ou du bien-être des animaux ou de la pêche récréative ou sportive; ou b) lorsqu'elle représente ou a des intérêts économiques directs ou indirects liés à l'utilisation du milieu marin ou de l'espace maritime autres que la pêche commerciale, l'aquaculture ou la transformation, la commercialisation, la distribution et la vente au détail de poissons et de fruits de mer. Conformément au règlement délégué (UE) 2022/204 de la Commission du 8 décembre 2021 modifiant le règlement délégué (UE) 2015/242 définissant les modalités du fonctionnement des conseils consultatifs dans le cadre de la politique commune de la pêche [C(2021) 8734 final].

²⁶¹ Une organisation est classée en tant qu'«organisation sectorielle» lorsqu'au moins l'un des critères suivants est rempli: a) l'organisation représente ou a des intérêts économiques directs ou indirects dans les secteurs de la pêche commerciale, l'aquaculture, la transformation, la commercialisation, la distribution ou la vente au détail de poissons et de fruits de mer; b) une majorité des membres de l'organisation représente ou a des intérêts économiques directs ou indirects dans les secteurs de la pêche commerciale, l'aquaculture, la transformation, la commercialisation, la distribution ou la vente au détail de poissons et de fruits de mer; c) l'organisation représente les salariés des secteurs liés à la pêche commerciale, l'aquaculture, la transformation, la commercialisation, la distribution ou la vente au détail de poissons ou de fruits de mer; d) au moins 50 % du financement de l'organisation provient d'entreprises actives dans le domaine de la pêche commerciale, de l'aquaculture, de la transformation, de la commercialisation, de la distribution ou de la vente au détail de poissons ou de fruits de mer; e) l'organisation remplit au moins l'un des critères énumérés aux points 1 a) à 1 d) et est active dans les domaines de l'environnement, des droits des consommateurs et de l'homme, de la santé, de la promotion de l'égalité ou de la santé ou du bien-être des animaux. Conformément au règlement délégué (UE) 2022/204 de la Commission du 8 décembre 2021 modifiant le règlement délégué (UE) 2015/242 définissant les modalités du fonctionnement des conseils consultatifs dans le cadre de la politique commune de la pêche [C(2021) 8734 final].

²⁶² <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/42188fa9-5464-11ea-aece-01aa75ed71a1/language-fr/format-PDF/source-search>

La Commission a également un rôle à jouer dans le fonctionnement des conseils consultatifs, car la réforme de la PCP de 2013 l'a habilitée à définir les modalités du fonctionnement des conseils consultatifs. En 2014, elle a adopté un premier règlement délégué²⁶³ définissant ces modalités, qui était principalement un report des modalités existantes, avec des règles supplémentaires sur la représentation de la flotte artisanale et sur la participation des pays tiers aux réunions. Ce règlement a été modifié en 2017 et en 2022 afin d'adapter les modalités aux bonnes pratiques élaborées au sein de certains conseils consultatifs et d'améliorer le fonctionnement des conseils consultatifs.

L'objectif de la modification de 2017²⁶⁴ était d'accorder à chaque catégorie de parties prenantes le droit de décider de manière autonome de leur représentation au sein du comité exécutif et d'encourager la participation de la flotte artisanale à ces comités. L'objectif de la modification de 2022²⁶⁵ était d'améliorer la transparence, de parvenir à une représentation équilibrée de toutes les parties prenantes et de respecter tous les avis exprimés. Les critères de classification des membres en deux catégories de parties prenantes, l'obligation d'avoir un vice-président issu de l'autre groupe d'intérêt et l'obligation de procéder à des examens des performances sont des pratiques que certains conseils consultatifs suivaient déjà. Elles étaient déjà mises en place en tant que nouvelles règles communes visant à faciliter le fonctionnement des conseils consultatifs et à donner à chaque partie prenante l'assurance que sa voix est entendue comme il se doit. La Commission a toutefois toujours rejeté l'idée d'établir des règles de procédure et des statuts communs à tous les conseils consultatifs, car chaque conseil a des besoins spécifiques.

3.12.5. Perspectives et difficultés

Depuis leur création en 2004, les conseils consultatifs reçoivent une subvention de l'Union couvrant une partie de leurs frais de fonctionnement, qui est directement gérée par la Commission. Depuis de nombreuses années, le remboursement des frais est basé sur les frais réels supportés. Chaque conseil consultatif devait établir un budget détaillé qui devait être approuvé par l'assemblée générale avant d'être envoyé à la Commission. Le paiement final était subordonné à la vérification par la Commission de l'éligibilité des frais et de leur conformité avec les règles financières.

Pour mettre l'accent sur les résultats globaux plutôt que sur les frais supportés et passer d'une approche quantitative à une approche qualitative, la Commission a décidé en 2022 d'utiliser des montants forfaitaires pour le remboursement des frais supportés par les conseils consultatifs. Cela signifie que le paiement des subventions est basé sur les résultats obtenus plutôt que sur les frais réels supportés. La nouvelle méthode est progressivement appliquée à chaque conseil consultatif, qui doit fixer à l'avance le nombre de réunions et de recommandations prévues (résultats à atteindre) ainsi que ses besoins budgétaires pour l'année suivante. Le paiement final est effectué sur la base des résultats obtenus. Ce n'est que

²⁶³ 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.

²⁶⁴ Règlement délégué (UE) 2017/1575 de la Commission du 23 juin 2017 modifiant le règlement délégué (UE) 2015/242 définissant les modalités du fonctionnement des conseils consultatifs dans le cadre de la politique commune de la pêche [C(2017) 4238 final].

²⁶⁵ Règlement délégué (UE) 2022/204 de la Commission du 8 décembre 2021 modifiant le règlement délégué (UE) 2015/242 définissant les modalités du fonctionnement des conseils consultatifs dans le cadre de la politique commune de la pêche [C(2021) 8734 final].

si le nombre total de recommandations et de réunions s'écarte sensiblement du nombre accepté que le montant forfaitaire peut être réduit au moment du paiement du solde. Cette méthode simplifie considérablement les discussions budgétaires au sein des conseils consultatifs, ce qui laisse plus d'espace et de temps aux membres des conseils consultatifs pour traiter les questions générales de la PCP, formuler des recommandations et parvenir à un consensus. Elle permet également d'éviter les coûts relativement élevés liés au contrôle des frais supportés dans les subventions de fonctionnement présentant un faible risque d'irrégularités.

Avec le renforcement du rôle des conseils consultatifs dans le cadre de la réforme de la PCP de 2013 et le fait qu'ils sont désormais tous pleinement opérationnels, le rôle et l'importance de ces conseils n'ont cessé de croître au cours des dernières années. Malgré des conditions difficiles depuis 2020, ils ont continué à fonctionner en tant que principaux organes de consultation des parties prenantes et ont contribué à tous les éléments de la PCP, y compris le pilier «marché», les aspects sociaux, l'approvisionnement et la sécurité alimentaires, et l'incidence du changement climatique sur l'état des stocks. Certaines recommandations reçues sur la mise en œuvre du pacte vert pour l'Europe, de la stratégie en faveur de la biodiversité ou de la stratégie «De la ferme à la table» ont soulevé des préoccupations ou des questions très pertinentes. Ces recommandations sont toujours examinées dans le contexte de l'élaboration d'une nouvelle législation ou de l'élaboration d'une politique. Ces dernières années, les conseils consultatifs ont de plus en plus collaboré à l'élaboration d'avis sur des questions horizontales telles que le changement climatique, l'économie bleue et la planification de l'espace maritime, sans toutefois aboutir à des recommandations communes émises par les États membres.

La Commission a toujours été très attachée aux conseils consultatifs et est prête à les soutenir de manière pratique, notamment en examinant les recommandations reçues, en concluant des conventions de subvention, en participant aux réunions et en organisant des réunions inter-conseils consultatifs. La Commission est également toujours prête à intervenir si nécessaire pour améliorer la transparence et le dialogue.

Compte tenu des nombreux dossiers en cours d'élaboration dans le domaine de la pêche et des affaires maritimes, les conseils consultatifs devront à l'avenir évaluer soigneusement leurs tâches et les classer par ordre de priorité. Une autre difficulté pourrait résider dans la nécessité de collaborer avec les parties prenantes qui se disputent les différentes utilisations de la mer, notamment pour la production d'énergie, l'extraction, le tourisme ou la conservation, et qui cherchent à rejoindre les conseils consultatifs en tant qu'autres groupes d'intérêt afin de participer à leurs tâches.

3.13. Dimension extérieure

3.13.1. Introduction

La dimension internationale du règlement relatif à la PCP se concentre sur trois domaines d'action:

- prévenir, décourager et éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (règlement INN)²⁶⁶, l'Union soutenant activement les réformes des contrôles de la

²⁶⁶

<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2008/1005/oj?locale=fr>

pêche menées par les pays partenaires afin de lutter efficacement contre la pêche INN, conformément à leurs obligations internationales de garantir le respect des mesures de conservation et de gestion;

- L'Union conclut des APPD avec des pays tiers afin de garantir l'accès des flottes de l'Union à une part appropriée de l'excédent dans la zone économique exclusive de ces pays tiers. En échange, l'Union doit fournir une contribution financière équitable, y compris un soutien spécifique à la politique de pêche durable du pays tiers. Ces accords devraient générer des avantages mutuels tout en améliorant la gouvernance de la pêche;
- L'Union, représentée par la Commission, joue un rôle actif dans les ORGP et les ORP. Ces organisations promeuvent la durabilité à long terme des stocks relevant de leur compétence, principalement en haute mer.

Au-delà de sa participation aux ORGP et aux APPD, l'Union est également tenue, en vertu de l'article 33 du règlement sur la PCP, de dialoguer avec les pays tiers au sujet des stocks présentant un intérêt commun afin d'obtenir que ces stocks soient gérés d'une manière durable. L'Union s'efforce en particulier de nouer des accords bilatéraux ou multilatéraux avec les pays tiers au sujet de la gestion commune des stocks, prévoyant notamment:

- l'établissement, s'il y a lieu, d'un accès aux eaux et aux ressources, ainsi que les conditions d'un tel accès;
- l'harmonisation des mesures de conservation;
- l'échange de possibilités de pêche.

Chaque année, la Commission participe, pour le compte de l'Union, à des négociations bilatérales ou multilatérales avec des pays tiers comme la Norvège, le Royaume-Uni, les îles Féroé et d'autres pays côtiers.

3.13.2. Contexte: de 2009 à l'état des lieux en 2022

Dans le livre vert de 2009, la Commission insiste sur la nécessité de renforcer la dimension extérieure de la PCP. Elle souligne l'importance d'étendre les principes de l'objectif principal de la PCP (c'est-à-dire promouvoir une pêche responsable et durable) au niveau international et de soutenir une meilleure gouvernance mondiale des mers, en particulier des pêcheries. La Commission recense plusieurs domaines d'amélioration, y compris une action visant à rendre le volet extérieur plus cohérent entre les politiques. En raison des difficultés à adopter des mesures de conservation pour parvenir à une utilisation plus durable des mers, la Commission recommande dans son livre vert de renforcer l'engagement des ORGP en la matière et d'améliorer leurs résultats globaux. Elle préconise également de continuer à collaborer avec les partenaires internationaux.

De nombreux pays ont fait état de difficultés dans la mise en œuvre des accords de partenariat dans le domaine de la pêche en raison de troubles politiques ou de la lenteur avec laquelle l'assistance fournie est utilisée. La Commission recommande de renforcer les capacités d'analyse et de recherche scientifiques. Elle indique également que les politiques extérieures de la pêche devraient prendre mieux en compte les stratégies des pays tiers en matière de sécurité alimentaire. Elle propose de revoir l'architecture des accords afin d'explorer de

nouvelles possibilités d'arrangements avec les pays tiers qui permettraient de mieux répondre aux besoins du secteur et des partenaires.

En 2011, la Commission a proposé d'intégrer pleinement la politique extérieure dans le règlement relatif à la PCP et de faire en sorte que l'Union préconise l'adoption de positions fondées sur les connaissances scientifiques les plus précises, contribue au développement des connaissances scientifiques et coopère afin d'améliorer le respect des règles dans le contexte international. La proposition de la Commission comprend également plusieurs recommandations concernant les relations avec les pays tiers au moyen d'accords de pêche durable visant à promouvoir au niveau international les principes et les objectifs de la PCP. En 2017, le nouveau règlement relatif à la gestion durable des flottes de pêche externes²⁶⁷ est entré en vigueur. L'objectif est que les captures effectuées par les navires de l'Union en dehors des eaux de l'Union (10 % du total des captures des navires de l'Union) soient soumises aux mêmes règles de contrôle et aux mêmes normes de durabilité que les captures effectuées dans les eaux de l'Union, même en dehors du cadre des accords de pêche et en dehors du champ d'application des ORGP.

3.13.3. Pêche illicite, non déclarée et non réglementée

En 2008, l'Union a élaboré un cadre global pour lutter contre la pêche INN, qui comprend un système de certification des captures visant à garantir que les produits de la pêche issus d'activités de pêche INN menées n'importe où dans le monde n'atteignent pas le marché de l'Union. En 2018, la Commission a proposé l'utilisation obligatoire d'outils informatiques pour gérer le système de certification des captures dans le cadre de la révision du règlement de contrôle. L'utilisation de ces outils est considérée comme essentielle pour contrer les risques inhérents à la gestion des certificats de capture sur papier. Elle permet également de contribuer à une mise en œuvre plus cohérente et uniforme des contrôles par les États membres. L'Union met en œuvre l'accord sur les mesures du ressort de l'État du port pour obtenir que ses ports ne soient pas utilisés pour soutenir la pêche INN et coopère activement avec les pays tiers pour promouvoir une approche de tolérance zéro à l'égard de la pêche INN à l'échelle mondiale.

3.13.4. Accords de partenariat dans le domaine de la pêche durable

Le règlement relatif à la PCP de 2013 fait référence aux APPD étant donné qu'ils garantissent que les activités de pêche de l'Union dans les eaux des pays tiers reposent sur les meilleurs avis scientifiques disponibles et des échanges d'informations pertinentes, afin de parvenir à une exploitation durable des ressources biologiques de la mer, à la transparence en ce qui concerne la détermination des reliquats et, partant, à une gestion des ressources qui soit compatible avec les objectifs de la PCP. Ces accords octroient un accès aux ressources proportionné aux intérêts de la flotte de l'Union, en échange d'une participation financière de l'Union, et contribuent à l'établissement d'un cadre de gouvernance de qualité.

À la fin de l'année 2022, il y avait 13 APPD assortis de protocoles d'application en vigueur, dont quatre APPD portant sur plusieurs espèces²⁶⁸ et neuf APPD portant sur le thon²⁶⁹. En

²⁶⁷ Règlement (UE) 2017/2403 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 relatif à la gestion durable des flottes de pêche externes et abrogeant le règlement (CE) n° 1006/2008 du Conseil.

²⁶⁸ La Guinée Bissau, le Groenland, la Mauritanie et le Maroc.

²⁶⁹ Le Cabo Verde, la Côte d'Ivoire, le Gabon, la Gambie, les îles Cook, Maurice, São Tomé-et-Príncipe, le Sénégal et les Seychelles.

outre, il y avait sept APPD non assortis de protocoles d'application en vigueur, connus sous le nom d'APPD «dormants»²⁷⁰. Les pays tiers ont tiré d'importants avantages économiques supplémentaires des activités des navires de pêche de l'Union grâce à la fourniture de biens et de services à ces navires, à l'emploi de main-d'œuvre à bord et à la transformation des captures. Entre 2015 et 2020, plus de 200 navires de l'Union ont pêché chaque année dans le cadre d'APPD, ce qui représente près de 300 000 tonnes de captures par an. L'aide financière sectorielle aux pays tiers incluse dans les APPD renforce la capacité des autorités publiques des pays tiers à suivre, contrôler et surveiller les activités de pêche, à améliorer la recherche scientifique et à apporter un soutien général aux politiques de gouvernance des pêcheries et des mers.

3.13.5. Organisations régionales de gestion des pêches

La participation de l'Union aux réunions des ORGP a été cruciale. L'Union a soumis des propositions visant à obtenir ou à soutenir l'adoption de mesures dans les ORGP, y compris pour:

- promouvoir la durabilité des stocks halieutiques;
- valider les avis scientifiques;
- garantir l'adoption de mesures de suivi, de contrôle et de surveillance;
- intensifier la lutte contre la pêche INN; et
- renforcer la gouvernance dans ces organisations, conformément aux objectifs de la Commission et de la PCP.

L'Union et ses États membres, ainsi que le conseil consultatif pour la mer Méditerranée et le conseil consultatif pour la mer Noire, jouent un rôle moteur au sein de la CGPM pour garantir la gestion durable des stocks partagés. Du point de vue de la gouvernance, la mer Méditerranée a longtemps été considérée comme un cas particulier dans le règlement relatif à la PCP, car la gestion y était traditionnellement décentralisée au niveau local. Le bassin méditerranéen et une part importante de ses stocks sont partagés avec des pays tiers. La situation s'est améliorée ces dernières années, grâce à la détermination de l'Union à améliorer la gouvernance et à protéger la biodiversité en Méditerranée et en mer Noire.

À l'initiative de l'Union, les déclarations ministérielles de Malte MedFish4Ever et de Sofia ont été adoptées en 2017 et en 2018. Elles ont donné un nouvel élan politique pour redresser la gouvernance de la pêche dans les deux bassins maritimes. Elles ont également servi de base à l'adoption de stratégies sectorielles au niveau de la CGPM, à savoir le plan d'action régional de lutte contre la pêche INN, le plan d'action régional pour la pêche artisanale et la stratégie pour l'aquaculture. Ensemble, ces cinq documents fournissent la structure de l'action de l'Union pour les années à venir.

Ce processus de gouvernance a été consolidé avec l'ancienne stratégie à moyen terme de la CGPM (2017-2020) et la nouvelle stratégie de la CGPM (2021-2030). Les stratégies ont créé une nouvelle dynamique dans le fonctionnement de la CGPM, en la modernisant et en renforçant le rôle du secrétariat, ainsi que l'approche sous-régionale avec les unités sous-régionales de la CGPM. Au cours des cinq dernières années, l'Union a encouragé avec succès l'adoption de 75 mesures de conservation et de contrôle dans le cadre de la CGPM (avec 35 mesures adoptées rien qu'en 2021) pour s'attaquer à certains des principaux stocks, ainsi

²⁷⁰ Les États fédérés de Micronésie, la Guinée équatoriale, les îles Salomon, le Liberia, Kiribati, Madagascar et le Mozambique.

qu'à d'importantes questions environnementales et écosystémiques en Méditerranée et en mer Noire. Si l'on considère la situation dans la région au sens large, le dernier rapport de la CGPM sur la situation des pêches en Méditerranée et en mer Noire²⁷¹ a confirmé les premiers résultats positifs de tous ces efforts. Le rapport démontre que les nouvelles mesures de gestion ont commencé à faire la différence et à inverser la tendance à la surexploitation dans la région.

De même, dans l'Atlantique, le rôle de chef de file de l'Union a été crucial pour:

- garantir la réussite de la reconstitution du thon rouge et sa gestion durable;
- adopter un plan de gestion global pour le germon du nord;
- adopter un plan de reconstitution du germon de Méditerranée;
- adopter des mesures de gestion pour le requin bleu et le requin-taureau au sein de la CICTA; et
- adopter des mesures pour le requin du Groenland au sein de l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest.

Dans le Pacifique, l'Union a été à l'origine de la première mesure jamais adoptée par une ORGP pour réglementer la pêche au calmar et du plan de reconstitution des stocks de chinchard au sein de l'Organisation régionale de gestion des pêches du Pacifique Sud. Dans l'Atlantique, le Pacifique et l'océan Indien, l'Union a fait pression en faveur d'une réglementation plus stricte et d'un meilleur contrôle des dispositifs de concentration de poissons. Elle a également soutenu activement l'adoption de mesures de contrôle des captures et de mesures d'atténuation des prises accessoires, ainsi que la protection des écosystèmes marins vulnérables et l'interdiction de la pêche aux ailerons. À bien des égards, plusieurs des mesures adoptées sous l'impulsion de l'Union ont constitué une étape importante dans la gestion des pêches et des mesures similaires ont été adoptées par la suite dans d'autres organisations.

3.13.6. *Accords bilatéraux et multilatéraux*

Le Brexit a remodelé les relations en matière de pêche dans la région. Depuis le retrait du Royaume-Uni, la grande majorité des stocks de l'Atlantique du Nord-Est sont gérés en collaboration avec des pays tiers. Dans le cas des stocks partagés entre l'Union et le Royaume-Uni, l'accord de commerce et de coopération (ACC) fournit le cadre permettant de définir la gestion commune, y compris la fixation des possibilités de pêche et la coopération permanente au sein du comité spécialisé de la pêche. L'ACC engage les deux parties à respecter les objectifs et les principes énoncés aux articles 494 et 496, en particulier la promotion de la durabilité à long terme (environnementale, sociale et économique) et l'utilisation optimale des stocks partagés, et accorde un accès automatique aux eaux de l'autre partie jusqu'à la fin de la période d'adaptation (2026). Les principes et objectifs de l'ACC sont cohérents avec ceux de la PCP et constituent la base de la coopération entre le Royaume-Uni et l'Union.

Une autre conséquence du retrait du Royaume-Uni est que la coopération bilatérale entre l'Union et la Norvège sur les stocks gérés conjointement en mer du Nord est devenue une question trilatérale et que le Royaume-Uni agit également en tant qu'État côtier indépendant

²⁷¹ FAO, *The State of Mediterranean and Black Sea Fisheries 2020*, Commission générale des pêches pour la Méditerranée, Rome, p. 172, 2020 (<https://doi.org/10.4060/cb2429en>).

dans les négociations multilatérales. La Commission devrait continuer à faciliter la coopération régionale et bilatérale avec les pays tiers, sur la base des principes de la PCP, afin d'assurer une pêche durable et de garantir des revenus et des emplois stables aux pêcheurs.

Pour certains autres pays tiers, l'accès aux eaux de l'Union est accordé aux Seychelles dans la région ultrapériphérique de Mayotte (au moyen d'un accord négocié) et au Venezuela (au moyen d'une décision unilatérale du Conseil) dans les eaux de la Guyane française. Ces accès doivent respecter les mêmes principes et règles de durabilité que n'importe quelle pêcherie dans les eaux de l'Union.

3.13.7. Perspectives et difficultés

Dans le cadre de la lutte contre la pêche INN, le contrôle des flottes hauturières opérant loin des ports d'attache, dans tous les océans, reste problématique, dans un contexte de demande croissante de poissons et de concurrence entre les flottes. Il est essentiel de poursuivre le dialogue sur la pêche INN avec les pays tiers afin d'améliorer les contrôles des États du pavillon (mais aussi des États côtiers et des États du port) conformément aux obligations internationales, dans le but d'améliorer le respect des règles de pêche au niveau mondial et de créer des conditions équitables.

L'adoption des directives volontaires de la FAO sur le transbordement devrait inciter les États du pavillon, les États côtiers et les États du port à accorder davantage d'attention aux opérations de transbordement en mer et dans les ports, qui nécessitent des outils de suivi, de contrôle et de surveillance afin de respecter les mesures de conservation et de gestion applicables. La mise en œuvre effective de l'accord sur les mesures du ressort de l'État du port permet de fermer les marchés aux produits issus de la pêche INN. Les difficultés liées à la mise en œuvre de l'accord devraient être surmontées en continuant à renforcer les capacités aux niveaux bilatéral, régional et international, dans le dernier cas grâce à la contribution de l'Union au programme-cadre mondial de renforcement des capacités à l'appui de l'accord de la FAO sur les mesures du ressort de l'État du port. Les outils informatiques du système de certification des captures INN devraient être utilisés pour atteindre l'objectif consistant à réaliser des contrôles des importations qui soient efficaces, uniformes et axés sur les risques. À cette fin, il serait très efficace d'adopter une base juridique pour l'utilisation obligatoire d'IT CATCH.

Les APPD offrent à l'Union la possibilité de créer un réseau et de rendre l'accès à la flotte de l'Union stable et prévisible, et, partant, de faciliter les investissements. Toutefois, la réalisation de l'objectif de durabilité dans les APPD ne doit pas seulement être un engagement de l'Union, mais aussi un engagement des pays côtiers, qui sont généralement confrontés à des difficultés importantes et nombreuses pour contrôler leur ZEE ou leurs ports, soutenir l'évaluation scientifique des stocks et gérer les stocks. La société civile s'attend généralement à ce que l'Union soutienne ces activités, en particulier pour les stocks qu'elle partage avec les pays voisins, qui sont généralement d'une importance majeure pour la sécurité alimentaire, que ces stocks soient ou non ciblés par les flottes de l'Union. Par conséquent, la difficulté consiste à créer des synergies entre les APPD et d'autres politiques de développement, comme le demande la PCP, et à obtenir un véritable engagement de la part des pays côtiers à utiliser leurs fonds limités pour créer des cadres d'évaluation et de gestion solides régissant leurs eaux.

Les APPD sont également de plus en plus examinés pour les avantages qu'ils apportent aux populations locales, comme les pêcheurs des navires de l'Union qui opèrent principalement dans la zone économique exclusive des pays africains et dans la haute mer adjacente aux zones de ces pays. La mise en œuvre des conventions internationales du travail pour garantir des conditions de travail équitables à tous les pêcheurs travaillant à bord des navires de l'Union est une gageure.

La difficulté des négociations bilatérales consiste à renouveler les protocoles des APPD à temps afin d'éviter les périodes d'inactivité et, partant, l'interruption des activités. Cela n'est pas toujours possible, en particulier lorsque les pays partenaires ont des attentes très élevées en ce qui concerne le financement de l'Union ou les contributions des propriétaires de navires. Ces attentes ne sont parfois pas satisfaites en raison des limites du financement au titre du budget de l'Union ou de la volonté des opérateurs de flotte de l'Union.

Les objectifs de l'Union en ce qui concerne les ORGP reposent sur les principes de la PCP et de sa dimension extérieure²⁷², sur le programme de gouvernance internationale des océans et sur les mandats de ces organisations. Toutefois, étant donné que la plupart des ORGP prennent leurs décisions par consensus avec les autres parties concernées, il n'est pas toujours possible de réaliser les objectifs de l'Union au sein de ces organisations. Les positions adoptées par d'autres parties au sein des ORGP ne vont pas toujours tout à fait dans le sens des propositions de l'Union, par exemple les propositions visant à adopter des zones marines protégées dans l'océan Austral ou à promouvoir une gestion plus durable des stocks de thon tropical dans l'océan Atlantique ou l'océan Indien. Cette situation se produit en dépit des efforts déployés par l'Union pour renforcer ces organisations et soutenir la science et les décisions de gestion fondées sur la science, y compris au moyen de contributions financières.

Néanmoins, l'Union et d'autres acteurs (administrations nationales et locales des États membres, secteur de la pêche responsable, société civile, etc.) continuent d'œuvrer sans relâche pour la durabilité. Les alliances de l'Union avec des partenaires internationaux, les mécanismes d'évaluation des performances prévus et en cours dans les ORGP et les développements internationaux (accord de mise en œuvre se rapportant à la Convention des Nations unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale, FAO, etc.) devraient offrir aux ORGP de nouvelles possibilités de promouvoir la gestion durable des stocks et des écosystèmes relevant de leur compétence.

3.14. Marchés et commerce (organisation commune des marchés)

Le règlement sur l'organisation commune des marchés²⁷³ (règlement OCM) porte sur cinq grands domaines:

- 1) l'organisation du secteur;
- 2) les normes de commercialisation;
- 3) l'information des consommateurs;
- 4) les règles de concurrence;

²⁷² Partie VI – Politique extérieure du règlement relatif à la PCP.

²⁷³ Règlement (UE) n° 1379/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture, modifiant les règlements (CE) n° 1184/2006 et (CE) n° 1224/2009 du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 104/2000 du Conseil.

5) les informations sur le marché.

L'organisation commune des marchés dans les secteurs des produits de la pêche et de l'aquaculture existe depuis 1970. Il s'agit du pilier le plus ancien du règlement relatif à la PCP et il a été réformé en même temps que la PCP en 2013. L'objectif du règlement OCM est de contribuer à la réalisation des objectifs de la PCP. La réforme a entraîné une série de changements fondamentaux pour les États membres et le secteur. Il s'agissait de renforcer le rôle des organisations de producteurs en responsabilisant les opérateurs et en élaborant des plans de production et de commercialisation. Les organisations de producteurs sont des acteurs essentiels de la mise en œuvre de la PCP dans la pratique. La réforme de 2013 a également introduit de nouveaux outils financés par le FEAMP et le Feampa et destinés à permettre aux organisations de producteurs de promouvoir l'exercice, par leurs membres, d'activités de pêche viables et durables, d'éviter les captures indésirées, de contribuer à la traçabilité des produits de la pêche et à l'accès à des informations claires et complètes pour les consommateurs, et de mettre fin à la pêche INN. La réforme a permis de renforcer le rôle des organisations interprofessionnelles afin d'améliorer les conditions de mise sur le marché des produits de la pêche et de l'aquaculture.

L'OCM jette les bases d'une concurrence loyale entre tous les produits commercialisés dans l'Union et veille à ce que le marché soit approvisionné par un nombre accru de produits durables en fixant des normes de commercialisation communes. Un autre objectif est de promouvoir des habitudes de consommation plus durables en établissant des dispositions spécifiques sur l'information des consommateurs qui complètent les règles générales d'étiquetage des denrées alimentaires²⁷⁴. Comme indiqué dans la stratégie «De la ferme à la table», il est important de poursuivre les travaux sur l'initiative relative au système alimentaire durable que la Commission prévoit de proposer en 2023 en vue de l'adoption d'une approche harmonisée de l'Union en matière de production alimentaire durable.

Grâce au soutien du Feampa, une pêcherie de poulpe espagnole a obtenu la certification MSC (Marine Stewardship Council), ouvrant ainsi de nouvelles possibilités de marché à la flotte locale.

[Pêche au poulpe certifiée | FARNET \(europa.eu\)](#)

En ce qui concerne les informations sur le marché, la Commission a institué l'Observatoire européen du marché des produits de la pêche et de l'aquaculture²⁷⁵ afin d'accroître la transparence du marché et de fournir des informations sur le marché à tous les acteurs du secteur, y compris les décideurs politiques. Le conseil consultatif pour les marchés est très actif dans la formulation de recommandations sur les questions concernant le marché. La Commission travaille en étroite collaboration avec le conseil consultatif pour les marchés afin de mieux comprendre l'évolution du marché, de répondre à ses besoins en matière d'informations sur le marché et d'améliorer globalement la mise en œuvre des objectifs de l'OCM. Ces échanges étroits et réguliers avec les parties prenantes se sont révélés être des

²⁷⁴ Règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, modifiant les règlements (CE) n° 1924/2006 et (CE) n° 1925/2006 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 87/250/CEE de la Commission, la directive 90/496/CEE du Conseil, la directive 1999/10/CE de la Commission, la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2002/67/CE et 2008/5/CE de la Commission et le règlement (CE) n° 608/2004 de la Commission.

²⁷⁵ <https://www.eumofa.eu/fr/home>

atouts cruciaux en temps de crise, notamment pour cerner les besoins et élaborer des réponses à la crise.

La Commission doit fournir un rapport sur les résultats de l'application du règlement OCM avant le 31 décembre 2022. Elle publiera un rapport séparé sur ces résultats.

3.15. Politique structurelle et soutien: financement par l'Union

D'ici à la fin de 2024, la Commission doit également évaluer le FEAMP²⁷⁶. Comme il s'agit d'un des Fonds structurels et d'investissement européens, la majeure partie du budget du FEAMP est gérée par les États membres au moyen de programmes opérationnels. Le FEAMP vise principalement à aider les populations côtières et les personnes travaillant dans les secteurs de la pêche et de l'aquaculture à s'adapter à la PCP réformée de l'Union au cours de la période 2014-2020. Le tableau 1 présente la contribution calculée du FEAMP²⁷⁷ à la réalisation de chacun des objectifs de la PCP, tels qu'ils sont définis à l'article 2 du règlement relatif à la PCP.

Tableau 1. Contribution du FEAMP à la réalisation des objectifs de la PCP

Objectif de la PCP	Total engagé par l'autorité de gestion au titre du FEAMP (EUR) (Infosys, 31.12.2021)	Total des dépenses éligibles déclarées par les bénéficiaires à l'autorité de gestion au titre du FEAMP (EUR)	Nombre d'opérations
Article 2, paragraphes 2 et 3, du règlement relatif à la PCP	801 527 129	467 883 987	6 911
Article 2, paragraphe 4, du règlement relatif à la PCP	548 730 152	463 039 596	260
Article 2, paragraphe 5, points a) et b), du règlement relatif à la PCP	97 215 842	68 764 075	3 804
Article 2, paragraphe 5, point c), du règlement relatif à la PCP	1 519 861 652	787 930 348	18 320
Article 2, paragraphe 5, point d), du règlement relatif à la PCP	297 051 386	259 863 751	33 724

²⁷⁶ 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.

²⁷⁷ https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/system/files/2022-11/EMFF-Implementation-report-2021_en.pdf

Article 2, paragraphe 5, point e), du règlement relatif à la PCP	919 192 634	522 180 022	11 960
Article 2, paragraphe 5, point f), du règlement relatif à la PCP	232 583 846	205 650 188	8 869
Article 2, paragraphe 5, point g), du règlement relatif à la PCP	154 339 934	112 900 114	1 825
Article 2, paragraphe 5, point h), du règlement relatif à la PCP	61 977 405	40 128 630	803
Total	4 632 479 980	2 928 340 712	87 476

Le règlement (UE) 2020/560 a modifié le règlement relatif au FEAMP et a introduit des mesures spécifiques pour atténuer les effets de la pandémie de COVID-19. La pandémie a généré une baisse significative de la demande de produits de la pêche et de l'aquaculture, entraînant de graves conséquences socio-économiques pour les communautés où la pêche et l'aquaculture jouent un rôle majeur. Le règlement modifié permet au FEAMP d'apporter une aide en cas de:

- suspension temporaire des activités de pêche, y compris pour la pêche dans les eaux intérieures et les pêcheurs à pied;
- pertes économiques causées par la pandémie pour les aquaculteurs, les entreprises de transformation et les régions ultrapériphériques.

De même, à la suite de l'agression de la Russie contre l'Ukraine, une modification législative du règlement relatif au FEAMP est entrée en vigueur en juillet 2022 afin d'introduire des mesures de crise supplémentaires permettant aux États membres de soutenir les secteurs de la pêche et de l'aquaculture de l'Union touchés par la pandémie. En particulier, des fonds ont été mis à disposition pour:

- indemniser les opérateurs des secteurs de la pêche et de l'aquaculture pour les surcoûts, les pertes de revenus et le stockage des produits;
- indemniser les opérateurs de pêche pour la suspension temporaire des activités de pêche pour des raisons de sécurité et des contraintes économiques.

Actuellement, le Feampa pour la période 2021-2027 est un instrument essentiel pour la mise en œuvre de la PCP et la réalisation de ses objectifs. En contribuant à la protection de la biodiversité marine, à la réalisation des objectifs de l'Union en matière d'atténuation des

effets du changement climatique et à la garantie de l'approvisionnement alimentaire, le Feampa s'articule autour de quatre priorités:

- 1) favoriser une pêche durable ainsi que la restauration et la conservation des ressources biologiques aquatiques;
- 2) encourager les activités aquacoles durables ainsi que la transformation et la commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture, et contribuer ainsi à la sécurité alimentaire dans l'Union;
- 3) permettre une économie bleue durable dans les zones côtières, insulaires et intérieures et favoriser le développement des communautés de pêche et d'aquaculture;
- 4) renforcer la gouvernance internationale des océans et faire en sorte que les mers et les océans soient sûrs, sécurisés, propres et gérés de manière durable.

Le Feampa est conçu pour fournir une structure plus simple qui laisse plus de place à la politique basée sur les résultats et à la flexibilité afin que les États membres puissent traduire des problèmes manifestes en actions ciblées. La mise en œuvre est également simplifiée et contrôlée par un cadre de performance cohérent avec des indicateurs de réalisation et de performance. Le Feampa met davantage l'accent sur la dimension régionale, puisque la phase de programmation s'est accompagnée d'une analyse des bassins maritimes régionaux²⁷⁸, qui fournit aux États membres une approche spécifique aux bassins maritimes pour analyser les principales difficultés liées à la PCP à relever grâce au financement futur du Feampa.

Le Feampa se concentre spécifiquement sur la durabilité et la rentabilité de la pêche côtière artisanale et sur le développement durable des activités maritimes dans les régions ultrapériphériques. La situation spécifique des régions ultrapériphériques de l'Union, leur vulnérabilité au changement climatique et aux catastrophes naturelles et leurs atouts uniques au niveau de la biodiversité et des sources d'énergie renouvelables ont nécessité la mise en place d'outils spécifiques au niveau européen. C'est pourquoi les opérations mises en œuvre avec le soutien du Feampa dans les régions ultrapériphériques bénéficient généralement d'un taux élevé d'aide publique (85 % contre 50 % pour l'Union continentale). Les États membres concernés (l'Espagne, la France et le Portugal) établissent un plan d'action pour chacune de leurs régions ultrapériphériques. Ces plans définissent une stratégie pour le développement des secteurs de l'économie bleue durable, y compris la pêche et l'aquaculture. Le Feampa réserve des ressources financières à l'aide à la mise en œuvre de ces plans d'action.

Les règlements relatifs au FEAMP et au Feampa prévoient également une compensation financière aux opérateurs des régions ultrapériphériques pour les surcoûts qu'ils doivent assumer dans la pêche, l'élevage, la transformation ou la commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture en raison de la situation particulière de ces régions. Cette compensation financière contribue à la durabilité économique et sociale de la pêche et de l'aquaculture dans les régions ultrapériphériques et aide à créer des conditions favorables à la durabilité environnementale.

En ce qui concerne sa contribution au climat et à la biodiversité, le Feampa soutient le pacte vert pour l'Europe et les objectifs de l'Union en matière de climat et de biodiversité fixés dans le cadre financier pluriannuel pour 2021-2027, même sans objectifs contraignants spécifiques.

²⁷⁸

Document de travail des services de la Commission intitulé «Regional sea basin analyses regional challenges in achieving the objectives of the common fisheries policy – a sea basin perspective to guide EUMFF programming» [SWD(2020) 206 final].

En particulier, le Feampa soutient la réalisation des objectifs de la PCP pour parvenir à une pêche durable et à un bon état écologique du milieu marin, comme le prévoit la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin». Ce faisant, il fournit un ensemble ambitieux de mesures de soutien pour parvenir à une pêche et à une aquaculture durables, qui sont étroitement liées aux objectifs de la stratégie en faveur de biodiversité et de la stratégie «De la ferme à la table».

En raison de la taille du budget du Feampa et des programmes nationaux correspondants, les États membres doivent faire un usage stratégique de l'aide publique apportée par le Fonds pour des actions susceptibles d'être étendues, de générer des synergies avec d'autres fonds et instruments et de déclencher des investissements privés. Par conséquent, le Feampa est l'instrument financier idéal pour permettre aux États membres de renforcer la résilience des secteurs de la pêche et de l'aquaculture, en améliorant leur préparation aux chocs futurs et en renforçant leur capacité à résister aux crises et à les surmonter.

Pour favoriser la résilience à long terme et renforcer la capacité du secteur à gérer les crises, le règlement relatif au Feampa prévoit des mesures spécifiques ainsi que des conditions et garanties particulières pour assurer un retour sur investissement optimal et accroître l'effet de levier du financement public.

4. ANNEXE 1. SYNTHÈSE DES ACTIVITÉS DE CONSULTATION

4.1. Introduction

Cette synthèse rassemble toutes les informations sur les activités de consultation menées en 2021 et 2022 dans le cadre du réexamen du fonctionnement de la PCP (règlement relatif à la PCP) par la Commission européenne²⁷⁹.

La PCP permet une exploitation durable des ressources biologiques de la mer afin de fournir des produits de la mer sains et abordables. Elle contribue également à garantir un niveau de vie équitable aux personnes qui sont tributaires des activités de pêche. En vertu de l'article 49 du règlement relatif à la PCP, la Commission européenne doit faire rapport sur le fonctionnement de la PCP avant le 31 décembre 2022. La communication et le document de travail des services de la Commission jettent un regard plus large et plus approfondi sur les réussites et les difficultés qui subsistent dans la gestion des pêches, sur leurs causes profondes et sur les perspectives offertes.

La communication et le document de travail des services de la Commission évaluent si la PCP, telle qu'elle a été réformée en 2013, répond toujours à l'objectif de permettre l'exploitation durable et inclusive des ressources biologiques de la mer et de contribuer à la sécurité de l'approvisionnement alimentaire.

Cette synthèse donne une vue d'ensemble des activités de consultation qui ont été menées, ainsi qu'une analyse des recommandations formulées par les parties prenantes.

4.2. Activités de consultation

La stratégie de consultation comprend une série d'activités organisées en 2021 et en 2022 auxquelles les parties prenantes sont invitées à participer. Ces activités comprennent une consultation ciblée en ligne, des discussions approfondies avec les groupes régionaux d'États membres, une réunion des parties prenantes sur la PCP organisée en juin 2022 et une consultation des parties prenantes sur le document «Appel à contributions» de la Commission organisé à l'automne 2022. L'objectif était d'associer toutes les parties prenantes au processus de réexamen et de leur permettre de s'exprimer. En parallèle, des discussions sur ce sujet ont eu lieu au Conseil (lors de la réunion informelle des DG en mai 2022) et au Parlement européen²⁸⁰ (audition du 17 mars 2022).

La Commission a ouvert la consultation ciblée en ligne²⁸¹ en décembre 2021. Celle-ci s'est clôturée le 14 mars 2022. L'objectif de cette consultation, menée au moyen d'un

²⁷⁹ Règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n° 1954/2003 et (CE) n° 1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) n° 2371/2002 et (CE) n° 639/2004 du Conseil et la décision 2004/585/CE du Conseil.

²⁸⁰ Audition sur l'état des lieux de la mise en œuvre de la PCP et ses perspectives futures (State of Play in the implementation of the CFP and future perspectives, <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/hearing-on-state-of-play-in-the-implementen/product-details/20220304CHE09987>).

²⁸¹ The 2022 common fisheries policy and common market organisation reports: your opinion counts – take part in targeted consultations (https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/news/2022-common-fisheries-policy-and-common-market-organisation-reports-your-opinion-counts-take-part-2021-12-17_en).

questionnaire en ligne, était de recueillir les observations des parties prenantes sur le réexamen du fonctionnement de la PCP. L'objectif est de recenser:

- 1) les succès et/ou les lacunes de la PCP;
- 2) toute preuve scientifique ou tout document justificatif utilisé pour démontrer ces succès et/ou ces lacunes; et
- 3) les bonnes pratiques, les outils innovants ou les processus mis en œuvre par les parties prenantes ou les États membres.

Le questionnaire en ligne comprenait des questions couvrant tous les chapitres du règlement relatif à la PCP. La dernière partie abordait les thèmes soulevés dans la lettre de mission²⁸² adressée au commissaire Sinkevičius, à savoir la dimension sociale de la politique de la pêche, l'adaptation au changement climatique et la propreté des océans. Le questionnaire ciblé en ligne était ouvert à toutes les parties prenantes à l'intérieur et à l'extérieur de l'Europe.

Les résultats du questionnaire en ligne ont servi de base à des discussions plus approfondies au niveau régional avec les groupes régionaux d'États membres, qui ont eu lieu les 20 et 30 mai 2022.

Le rapport de la réunion des parties prenantes sur la PCP²⁸³, organisée par la Commission européenne le 10 juin 2022, a constitué l'étape suivante du processus de consultation pour la communication sur le fonctionnement de la PCP. Cet événement a été une occasion unique de discuter des difficultés et des bonnes pratiques avec un large éventail de parties prenantes travaillant dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture. L'événement a donné lieu à de brèves présentations sur des thèmes liés à la gestion et à la politique de la pêche et de l'aquaculture, suivies d'un dialogue et de discussions entre les parties prenantes. Les présentations sont disponibles en ligne²⁸⁴.

Conformément aux règles pour une meilleure réglementation, la Commission a publié un «appel à contributions»²⁸⁵ concernant la communication sur le fonctionnement de la politique commune de la pêche. L'objectif était d'informer le public et les parties prenantes du réexamen du fonctionnement de la PCP et de leur donner la possibilité de donner leur avis et d'y participer. L'appel était ouvert du 26 août au 23 septembre 2022 sur le portail «Donnez votre avis» de la Commission européenne.

4.3. Réponses aux consultations

La consultation ciblée en ligne sur le réexamen du fonctionnement de la PCP a reçu 195 réponses de 22 pays (graphique 4). Les contributions proviennent d'un large éventail de parties prenantes [organisations non gouvernementales (ONG), autorités publiques, secteur de la pêche, monde universitaire, secteur de la pêche côtière artisanale, associations commerciales, conseils consultatifs et secteur de l'aquaculture] (graphique 5). Les résultats de

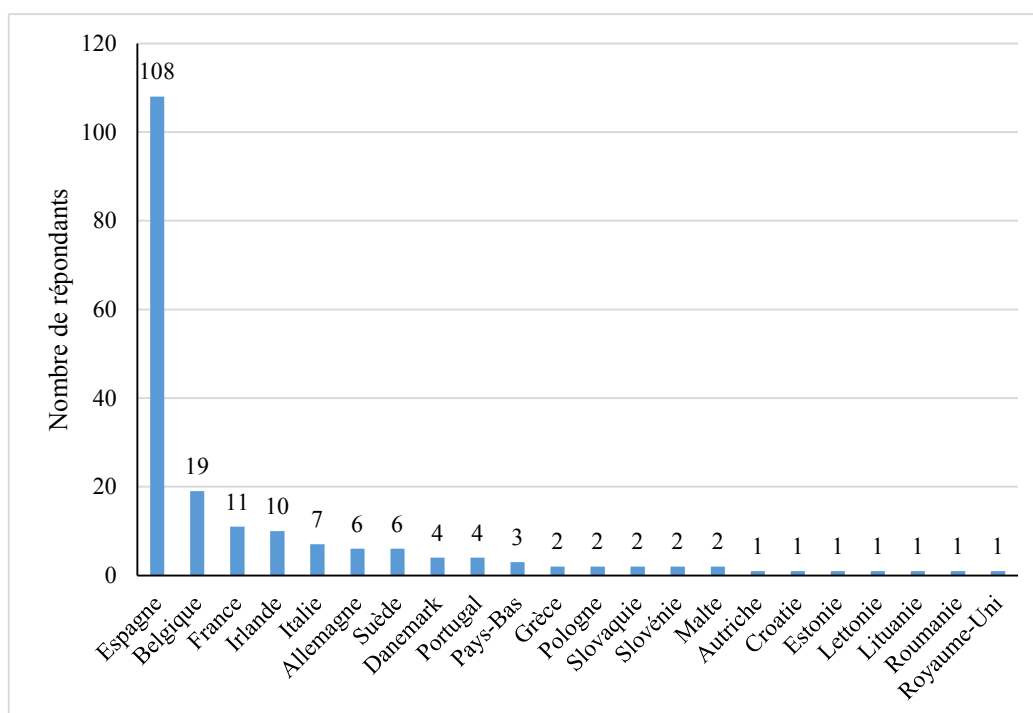
²⁸² https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/default/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-sinkevicius-2019-2024_en.pdf

²⁸³ <https://cfpreportevent2022.b2match.io/home>

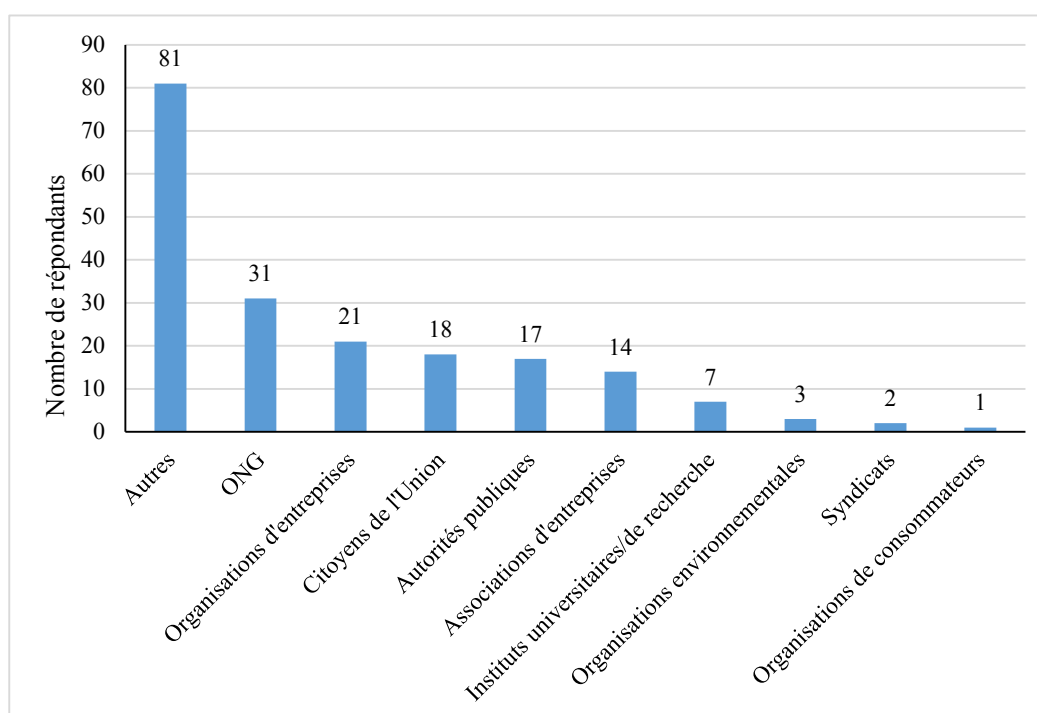
²⁸⁴ <https://cfpreportevent2022.b2match.io/page-621>

²⁸⁵ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13552-Peché-Communication-sur-le-fonctionnement-de-la-politique-commune-de-la-peche_fr

la consultation ciblée en ligne sont présentés dans le rapport d'enquête sur la PCP du réseau FAMENET²⁸⁶.



Graphique 4. Nombre de réponses à la consultation ciblée en ligne par pays



Graphique 5. Nombre de réponses à la consultation ciblée en ligne par groupe de parties prenantes. Les types standard d'organisation ou d'entité ont été utilisés conformément à la catégorisation d'EUsurvey. Le groupe «autres» comprend les acteurs qui ne sont pas déjà répertoriés comme type (par exemple, les conseils consultatifs ou les citoyens identifiés principalement comme «autres»).

286

https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/system/files/2022-05/2022-CFP-survey-report_en.pdf

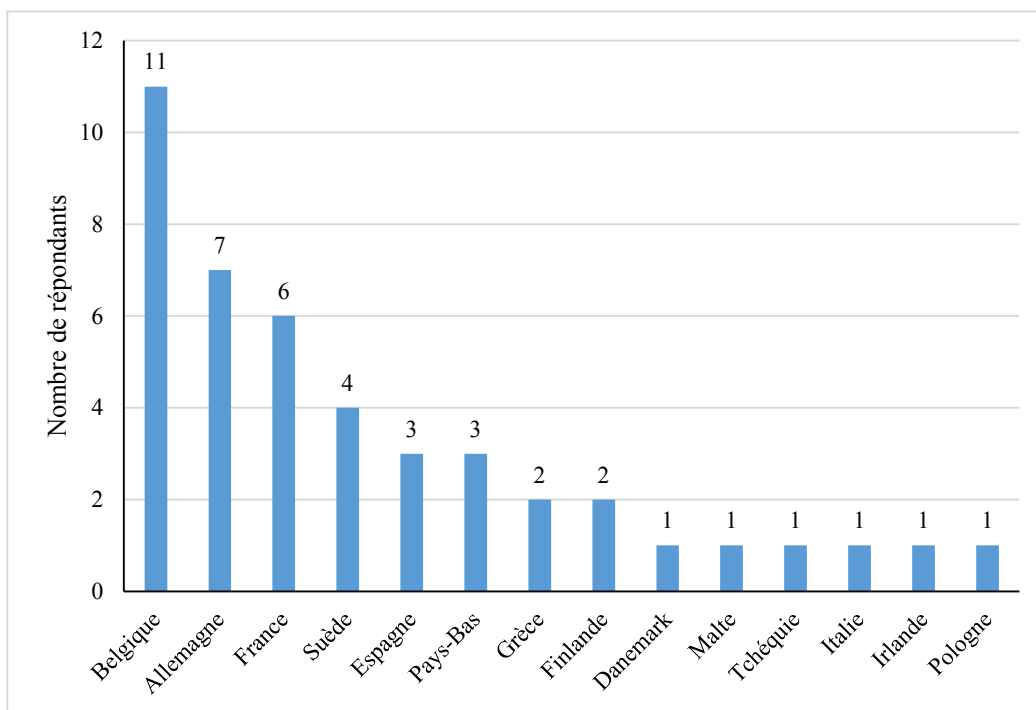
Les résultats du rapport d'enquête sur la PCP du réseau FAMENET ont servi de base aux discussions menées avec les groupes régionaux d'États membres. Le groupe de Scheveningen et le groupe régional des États membres des eaux occidentales septentrionales se sont réunis pour une discussion approfondie, avec la participation des conseils consultatifs. Les États membres qui ont participé aux discussions sont la Belgique, le Danemark, l'Irlande, l'Espagne, la France, les Pays-Bas et la Suède. Les conseils consultatifs concernés sont le conseil consultatif pour la mer du Nord, le conseil consultatif pour la mer Baltique et le conseil consultatif pour les stocks pélagiques.

La réunion des parties prenantes du 10 juin 2022 a rassemblé jusqu'à 485 parties prenantes et experts, dont des associations et organisations professionnelles, des organisations environnementales, des universités, des institutions de l'Union, des citoyens de l'Union, des ONG, des autorités publiques et des associations commerciales. Les participants ont discuté de projets spécifiques, tels que l'innovation et les collaborations sur des sujets comme le changement climatique, le développement d'une flotte entièrement surveillée et l'utilisation de l'innovation intelligente dans les pratiques de pêche sélective. L'enregistrement de cet événement est accessible en ligne²⁸⁷. Un rapport sur cette réunion est publié par le contractant externe qui a organisé l'événement²⁸⁸.

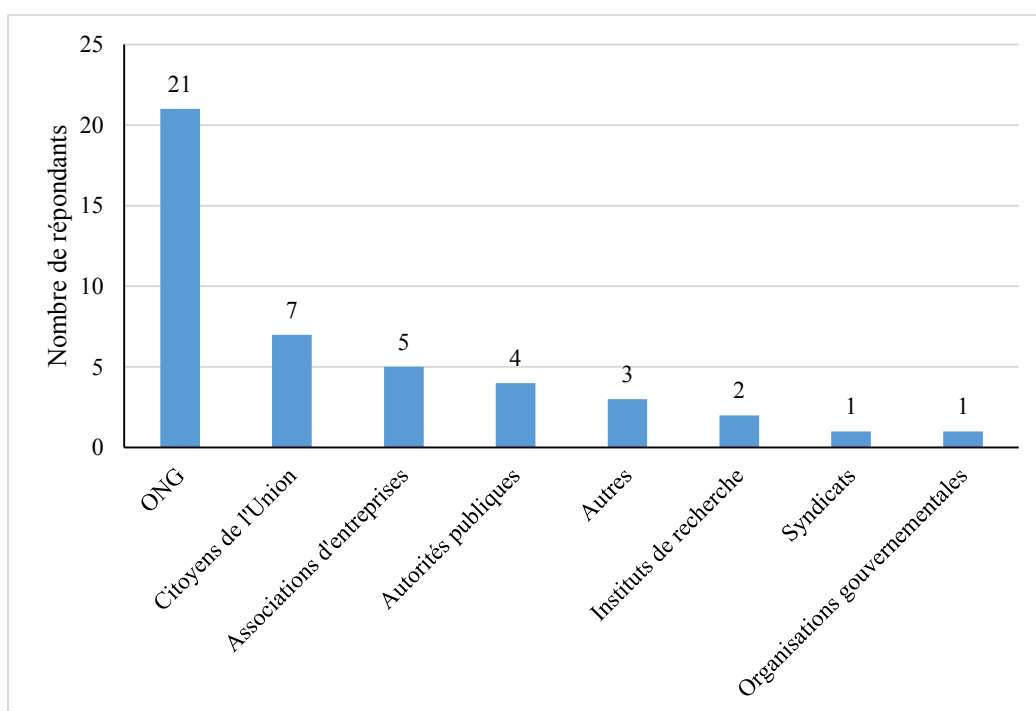
Au total, 44 réponses ont été reçues de 14 États membres en réponse à l'appel à contributions sur la «Communication sur le fonctionnement de la politique commune de la pêche» (graphique 6). La plupart des réponses proviennent d'ONG. Sept réponses ont été fournies par des citoyens de l'Union, cinq par des associations d'entreprises et quatre par des autorités publiques. Deux instituts de recherche, un syndicat et une organisation environnementale ont également répondu (graphique 7). Dans l'ensemble, les commentaires ont porté sur les mêmes sujets que ceux abordés lors de la consultation ciblée en ligne et de la réunion des parties prenantes.

²⁸⁷ <https://webcast.ec.europa.eu/taking-stock-of-the-eu-common-fisheries-policy-building-further-on-sustainable-fisheries-towards-a-competitive-and-resilient-environment>

²⁸⁸ <https://prod5.assets-cdn.io/event/8296/assets/8331903045-843ff11d7c.pdf>



Graphique 6. Nombre de réponses à l'appel à contributions, par pays



Graphique 7. Nombre de répondants, par groupe de parties prenantes, à l'appel à contributions sur la «Communication sur le fonctionnement de la politique commune de la pêche»

4.4. Principaux résultats

Les réponses des parties prenantes à la consultation ciblée en ligne ont confirmé que la PCP reste un bon cadre pour la gestion des pêches. La réforme de la PCP a permis d'améliorer la gestion des pêches dans l'Union. En introduisant le principe du rendement maximal durable

en 2013, les États membres ont pu fixer leurs totaux admissibles de captures et leurs quotas en se rapprochant des avis scientifiques. De nombreux répondants ont toutefois indiqué que la mise en œuvre, le contrôle et l'exécution de la PCP étaient insuffisants et ont insisté sur la nécessité d'inclure une approche écosystémique et de précaution en matière de gestion des pêches et de prise de décision.

Parmi les autres difficultés majeures mentionnées par les répondants figurent la nécessité de mettre fin à la surpêche, d'améliorer la collecte des données et la qualité des avis scientifiques, la nécessité de mieux intégrer l'aquaculture dans le cadre de la PCP, le respect de l'obligation de débarquement, la gestion des stocks halieutiques partagés, le changement climatique et ses effets sur le secteur de la pêche, l'amélioration des possibilités de pêche artisanale, l'inclusion des pêcheurs récréatifs dans la PCP et la cohérence avec la législation environnementale.

Les répondants ont souligné que le secteur de la pêche de l'Union contribue à la réalisation de nombreux objectifs stratégiques importants de l'Union (le pacte vert pour l'Europe et la stratégie «De la ferme à la table») et des objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies, tels que la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance des communautés côtières. Il est toutefois urgent de mieux intégrer la dimension sociale et économique dans la PCP et dans le processus décisionnel. Il est également nécessaire d'améliorer les règles de traçabilité des produits de la mer et le contrôle des importations, de promouvoir une «pêche entièrement documentée», d'inclure le secteur de la pêche artisanale dans le processus décisionnel et d'améliorer l'intégration et la cohérence de la PCP avec les autres politiques de l'Union.

En ce qui concerne le Feampa 2021-2027²⁸⁹, les répondants du secteur de la pêche ont souligné l'importance d'une mise en œuvre correcte des nouvelles mesures visant à promouvoir la modernisation de la flotte de l'Union, ainsi que la nécessité d'accélérer le passage à la neutralité carbone. Les ONG environnementales estiment toutefois que ces mesures entraîneront une surcapacité accrue de la flotte de l'Union et une augmentation de la pression de pêche dans les eaux de l'Union et au-delà.

Selon les groupes régionaux d'États membres, les résultats du questionnaire en ligne sont conformes aux résultats et conclusions antérieurs. Au cours de l'année écoulée et du processus de coopération, les succès et les difficultés liées à la PCP ont fait l'objet d'une compréhension commune. De nombreuses parties prenantes ont indiqué qu'elles partageaient l'idée qu'une réforme n'était pas nécessaire à ce stade, mais que les difficultés épinglées lors de la consultation en ligne devraient être abordées dans le cadre de la communication sur la PCP.

Les réponses à l'appel à contributions de septembre 2022 ont également confirmé le soutien des parties prenantes à la PCP, laquelle constitue un bon cadre pour la gestion durable des pêches. Les contributions à l'appel contenaient des propositions et des recommandations sur le bien-être des animaux, la régionalisation, le changement climatique, la dimension sociale, l'aquaculture, les zones marines protégées, la décarbonation, l'approche écosystémique, le suivi, le contrôle et l'exécution, la transparence et la traçabilité, les avis scientifiques et l'obligation de débarquement, entre autres.

289

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R1139&from=FR>

4.5. Conclusion

Les résultats des activités de consultation ont été pris en considération dans le processus de réexamen du fonctionnement de la PCP. Les contributions reçues au cours du processus de consultation ne représentent pas la position officielle de la Commission et ne l'engagent pas. Elles constituent un échantillon représentatif des opinions de la population de l'Union.

5. ANNEXE 2. APERÇU DES ETUDES ET DES RAPPORTS AYANT SERVI DE SOURCE AU REEXAMEN

Les références faites à des études et rapports spécifiques ne sont pas exhaustives et constituent des sources d'information pour la présente communication sur le fonctionnement de la politique commune de la pêche (PCP) et le document de travail des services de la Commission. La Commission a utilisé d'autres sources, telles que les recommandations et les avis émis par les conseils consultatifs, la consultation des parties prenantes organisée en 2022 et les travaux d'organismes consultatifs scientifiques tels que le CSTEP, le CIEM et les organisations régionales de gestion des pêches comme la CGPM.

Les études commandées par la DG MARE et utilisées aux fins du réexamen du fonctionnement de la PCP sont disponibles en ligne²⁹⁰. Les informations utilisées pour la présente communication et le document de travail des services de la Commission ne s'arrêtent pas à la liste des études en cours signées par l'Agence exécutive européenne pour le climat, les infrastructures et l'environnement et financées par l'Union.

Elles vont également au-delà de la liste des rapports du Parlement européen adoptés au cours des années précédentes dans le cadre de la procédure d'initiative et portant sur la politique de la pêche. Ces rapports couvrent de nombreux sujets pertinents²⁹¹.

²⁹⁰ https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/publications-list_en

²⁹¹ Par exemple, 2019/2177 (obligation de débarquement); 2019/2161 (pêcheurs de l'avenir); 2019/2158 (parcs éoliens en mer); et 2021/2016 (avenir de la pêche après le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne).

6. ANNEXE 3. STATUT DE RATIFICATION DES PRINCIPALES CONVENTIONS PAR LES ÉTATS MEMBRES COTIERS DE L'UNION

	Convention STCW-F de l'OMI de 1995	Convention sur le travail dans la pêche de l'OIT (C188)	Convention internationale de Torremolinos sur la sécurité des navires de pêche
Belgique	X		
Bulgarie			X
Croatie			X
Chypre			
Danemark	X	X	X
Estonie		X	
Finlande			
France		X	X
Allemagne			X
Grèce			
Irlande			X
Italie			X
Lettonie	X		
Lituanie	X	X	X
Malte			
Pays-Bas	X	X	X
Pologne	X	X	
Portugal	X	X	
Roumanie	X		
Slovénie			
Espagne	X		X

Suède			X
-------	--	--	---

7. **ANNEXE 4. PLAFONDS DE CAPACITE DE PECHE (1^{ER} OCTOBRE 2022)²⁹²**

État membre	GT	kW
Belgique	18 962	51 586
Bulgarie	7 053,08	61 259,97
Danemark	88 762	313 333
Allemagne	70 281	164 357
Estonie	21 314,33	51 849,5
Irlande	77 568	210 083
Grèce	79 219,78	448 765,52
Espagne (y compris les régions ultrapériphériques)	400 365,21	910 993,53
France (y compris les régions ultrapériphériques)	223 845,09	1 179 347
Croatie	49 074,8	405 875,41
Italie	156 304	985 871,73
Chypre	10 832,83	44 991
Lettonie	45 628,01	5 6405
Lituanie	73 138	72 965
Malte	14 675,27	92 806,55
Pays-Bas	164 916	344 323
Pologne	37 200,35	87 351

²⁹²

Sur la base des informations fournies par les États membres conformément au règlement relatif à la PCP et au règlement d'exécution (UE) 2017/218 de la Commission relatif au fichier de la flotte de pêche de l'Union, disponible à l'adresse suivante: https://webgate.ec.europa.eu/fleet-europa/stat_ceilings_en

Portugal (y compris les régions ultrapériphériques)	112 543,41	381 143,82
Roumanie	1 908	6 356
Slovénie	675	8 867
Finlande	18 066	181 717
Suède	43 316	210 535

Régions ultrapériphériques de l'Union	GT	kW
Espagne		
Îles Canaries: L < 12 m. Eaux de l'Union	2 596,42	20 719,38
Îles Canaries: L > 12 m. Eaux de l'Union	3 059	10 364
Îles Canaries: L > 12 m. Eaux internationales et eaux des pays tiers	28 823	45 593
France		
Île de la Réunion: espèces démersales et pélagiques. L < 12 m	1 047,01	19 247
Île de la Réunion: espèces pélagiques. L > 12 m	10 002	31 465
Guyane française: espèces démersales et pélagiques. L < 12 m	903	11 644
Guyane française: crevettiers	7 560	19 726
Guyane française: espèces pélagiques. Navires de haute mer	S/O	S/O
Martinique: espèces démersales et pélagiques. L < 12 m	5 409	142 116
Martinique: espèces pélagiques. L > 12 m	1 046	3 294
Guadeloupe: espèces démersales et pélagiques. L < 12 m	6 188	162 590
Guadeloupe: espèces pélagiques. L > 12 m	S/O	S/O
Mayotte: senneurs	13 916	24 000

Mayotte: palangriers mécaniques < 23 m	S/O	S/O
Mayotte: espèces démersales et pélagiques. Navires < 10 m		
Portugal		
Madère: espèces démersales. L < 12 m	604	3 969
Madère: espèces démersales et pélagiques. L > 12 m	4 114	12 734
Madère: espèces pélagiques. Senneurs. L > 12 m	181	777
Açores: espèces démersales. L < 12 m	2 556,95	28 794,06
Açores: espèces démersales et pélagiques. L > 12 m	12 979	25 721

8. **ANNEXE 5. APERÇU DES REGLEMENTS DELEGUES EN VIGUEUR PRECISANT LES MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DE L'OBLIGATION DE DEBARQUEMENT**

1. Règlement délégué (UE) 2020/2015 de la Commission du 21 août 2020 précisant les modalités de la mise en œuvre de l'obligation de débarquement dans certaines pêcheries des eaux occidentales pour la période 2021-2023, modifié par le règlement délégué (UE) 2022/2290 de la Commission du 19 août 2022.
2. Règlement délégué (UE) 2020/2014 de la Commission du 21 août 2020 précisant les modalités de la mise en œuvre de l'obligation de débarquement pour certaines pêcheries dans la mer du Nord pour la période 2021-2023, modifié par le règlement délégué (UE) 2022/2289 de la Commission du 18 août 2022.
3. Règlement délégué (UE) 2021/2065 de la Commission du 25 août 2021 établissant un plan de rejets pour les pêcheries de turbot en mer Noire, modifié par le règlement délégué (UE) 2022/2287 de la Commission du 12 août 2022.
4. Règlement délégué (UE) 2021/2066 de la Commission du 25 août 2021 complétant le règlement (UE) 2019/1022 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les modalités de la mise en œuvre de l'obligation de débarquement pour certains stocks démersaux en Méditerranée occidentale pour la période 2022-2024, modifié par le règlement délégué (UE) 2022/2288 de la Commission du 16 août 2022.
5. Règlement délégué (UE) 2021/2064 de la Commission du 25 août 2021 complétant le règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'établissement d'une exemption de minimis à l'obligation de débarquement pour certaines pêcheries démersales en mer Adriatique et en Méditerranée du Sud-Est, modifié par le règlement délégué (UE) 2022/2564 de la Commission du 16 août 2022.
6. Règlement délégué (UE) 2018/161 de la Commission du 23 octobre 2017 établissant une exemption de minimis à l'obligation de débarquement pour certaines pêcheries de petits pélagiques en mer Méditerranée, modifié par le règlement délégué (UE) 2020/2012 de la Commission du 5 août 2020.
7. Règlement délégué (UE) 2018/306 de la Commission du 18 décembre 2017 établissant les spécifications relatives à la mise en œuvre de l'obligation de débarquement en ce qui concerne le cabillaud et la plie dans les pêcheries de la mer Baltique.
8. Règlement délégué (UE) 2021/1417 de la Commission du 22 juin 2021 complétant le règlement (UE) 2016/1139 en ce qui concerne les spécifications relatives à

l'obligation de débarquement pour le saumon de la mer Baltique au cours de la période 2021-2023.