

Réponse à la consultation de la Commission sur les possibilités de pêche en 2016

30 juin 2015

1. Résumé	2
2. Introduction	Erreur ! Signet non défini.
3. Définir des limites pour la pêche durable	3
3.1 Stocks gérés dans les plans pluriannuels	4
3.2 Stocks avec évaluation RMD	4
3.3 Autres stocks	4
3.4 Les TAC et l'obligation de débarquer la totalité des prises	5
4. Rapports sur l'état des stocks	6
4.1 Clarté de langage.....	6
4.2 Mise à jour des séries chronologiques.....	7
4.3 Informations absentes de la Communication	7
4.4 Informations présentées dans la Communication	8

1. Résumé

Définir des limites de pêche correctes est fondamental pour atteindre les objectifs de la Politique commune de la pêche (PCP), notamment pour mettre fin à la surpêche et restaurer et maintenir les stocks de poissons au-dessus des niveaux capables de produire le rendement maximal durable (RMD). Cette communication de la Commission¹ sert en outre de rapport annuel au Parlement européen et au Conseil sur la progression de l'atteinte du RMD et la situation des stocks de conformément à l'article 50 de la PCP.

Nous souhaitons souligner les points clés suivants :

Définition des limites de capture :

- Les limites de capture doivent être établies conformément à l'Article 2.2 de la PCP, dans l'objectif de **restaurer progressivement et de maintenir les stocks de au-dessus des niveaux de biomasse capables de produire le RMD.**
- Les plans pluriannuels doivent **traduire de manière appropriée les objectifs et les exigences de la PCP.** En particulier, les taux de mortalité par pêche pour tous les stocks doivent se situer en dessous de F_{RMD} afin de restaurer et maintenir tous les stocks au-dessus des niveaux de biomasse B_{RMD} .
- La Commission propose de fixer des totaux admissibles de capture (TAC) pour 2016 compatibles avec les objectifs de RMD. Toutefois, au cours des deux dernières années, les progrès pour mettre un terme à la surpêche ont marqué le pas et dans certains cas, les Tac 2015 constituent une régression. **Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour définir des TAC qui ne dépassent pas F_{RMD} .**
- Toute demande pour retarder l'échéance « RMD 2015 là où c'est possible et au plus tard en 2020 » (Art. 2.2 de la PCP) **doit être assortie d'un plan** indiquant clairement quand le RMD sera atteint et comment la mortalité par pêche sera progressivement réduite. **Ce plan doit être rendu public.**
- Afin d'appliquer l'approche de précaution d'une manière systématique, prédéfinie et transparente aux stocks pour lesquels les avis scientifiques complets ne sont pas disponibles, la Commission doit fournir des informations supplémentaires sur la manière dont elle entend appliquer l'approche de précaution. En particulier, l'objectif doit être **de réduire la mortalité par pêche et pas seulement les possibilités de pêche.**
- Nous déplorons le fait que la Commission exprime son intention de reconduire l'accord qu'elle a passé en 2013 avec le Conseil (TAC inchangés pour 26 stocks pendant quatre ans sauf changement significatif de leur évaluation). **Cet accord ne s'inscrit ni dans l'approche de précaution ni dans l'esprit de la PCP.**
- L'existence d'un avis positif du Conseil international pour l'exploration de la mer (ICES)

¹ Commission Européenne, "Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil, concernant une consultation sur les possibilités de pêche en 2016, dans le cadre de la politique commune de la pêche" COM(2015) 239 final.
http://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs_fisheries/consultations/fishing-opportunities-2016/index_en.htm

sur les limites de capture doit être une condition préalable pour toute hausse de quotas rendue nécessaire par l'obligation de débarquement. **Les hausses doivent avoir une portée limitée pour s'assurer que la capture totale n'augmentera pas la mortalité par pêche au-delà de celle préconisée par l'avis scientifique.** Ces ajustements de TAC **doivent être strictement limités aux stocks soumis dans leur intégralité à l'obligation de débarquement.**

Rapports sur l'état des stocks :

- La communication de la Commission est **très incomplète en ce qui concerne l'adéquation entre l'état des stocks et les niveaux de biomasse compatibles avec le RMD.** Ces informations sont une condition *sine qua non* pour évaluer la progression de l'objectif de la PCP (restaurer et maintenir les stocks au-dessus des niveaux B_{RMD})
- Nous sommes totalement opposés à la décision de la Commission de présenter seulement **des informations relatives à l'année la plus récente** pour un certain nombre d'indicateurs, **alors que le CSTEP a fourni des séries chronologiques** qui permettent d'évaluer les progrès réalisés pour atteindre les objectifs de la PCP. Par ailleurs, nous déplorons **que plusieurs indicateurs essentiels pour lesquels le CSTEP a fourni des informations**, incluant la valeur arithmétique moyenne de F/F_{RMD} , **ne soient pas mentionnés dans la communication.**
- La Communication de la Commission **manque de clarté dans les formulations employées**, ce qui induira indubitablement des malentendus non intentionnels. En particulier, **elle doit être plus précise quand elle évoque les taux de mortalité et les niveaux de biomasse. Elle doit, en particulier se référer au RMD tel que défini dans la PCP.**
- Nous sommes préoccupés par le fait que la Commission cite dans son document des informations qui semblent contradictoires, par exemple sur des TAC n'excédant pas F_{RMD} .
- Afin d'analyser et d'utiliser efficacement les propositions des acteurs en vue d'établir les possibilités de pêche en 2016, **nous demandons à la Commission de produire une analyse écrite des propositions reçues qui sera rendue publique.**

2. Définir des limites pour la pêche durable

Dans sa Communication, la Commission définit les principes de fixation des totaux admissibles de capture (TAC) et propose une série d'étapes pour ajuster les possibilités de pêche aux objectifs de la PCP. Cette dernière propose des objectifs et calendriers précis pour la récupération des stocks et la mise en place d'une pêche durable. La fixation annuelle des totaux admissibles de capture (TAC) en tant qu'expression de la mortalité par pêche doit être la traduction opérationnelle de l'objectif essentiel de la PCP (restaurer progressivement et maintenir les populations des stocks de poissons au-dessus des niveaux de biomasse capables de produire RMD). Si les limites de pêche sont fixées en dessous des taux RMD (F_{RMD}), la science explique qu'il est fort probable que les stocks remonteront à des niveaux de biomasse supérieurs à ceux qui nécessaires pour obtenir le B_{RMD} , en dépit de l'incidence des autres facteurs biologiques et autres aléas.

L'un des progrès majeurs apporté par la réforme de la PCP est l'obligation de fixer des TAC correspondant à un taux de mortalité par pêche (F) n'excédant pas F_{RMD} . **Les possibilités de pêche pour 2016 devront rectifier les dérives constatées lors du Conseil de Décembre 2014 sur les possibilités de pêche pour 2015 et intensifier la transition vers le RMD sous la forme de feuilles de routes compatibles avec l'article 2.2 de la PCP².**

2.1 Stocks gérés dans les plans pluriannuels

La PCP prévoit, en tant que disposition prioritaire, l'adoption de plans pluriannuels qui fourniront des cadres solides et durables pour que la gestion de la pêche réponde à ses objectifs. **Par conséquent, nous attendons de la Commission qu'elle propose, pour tous les stocks couverts par les plans de gestion, des limites de capture qui n'excèdent pas les conseils scientifiques sur les taux d'exploitation compatibles avec l'objectif RMD en 2015, si possible, et sur une base progressive, au plus tard avant en 2020 pour tous les stocks.**

Pour les stocks soumis aux plans de gestion existants, les exigences de l'article 2.2 de la PCP de 2013 ont priorité sur tout autre objectif défini à l'époque, que le plan ait été ou non validé comme « prudentiel » par le CIEM.

2.2 Stocks avec évaluation RMD

Lors du processus préalable à la réunion de décembre sur les TAC 2016, la Commission devra se montrer extrêmement ferme face au Conseil pour que soient fixés des TAC n'excédant pas F_{RMD} . En dehors des cas pour lesquels la réduction des possibilités de pêche compromettrait gravement la durabilité sociale et économique des flottes engagées, aucune autre raison ne saurait justifier de reporter les échéances d'atteinte du RMD.

Toutefois, l'expérience de décembre de 2014 montre que les dérogations ont été accordées sur simple demande orale des états-membres. **Il est par conséquent essentiel que la Commission clarifie les points suivants :**

- **Qui doit fournir quels éléments pour ces demandes de report ;**
- **Quand et par qui ils doivent être validés.**

De plus, toute demande de retarder l'échéance RMD 2015, doit être accompagnée d'un plan d'atteinte du RMD dès que possible mais au plus tard avant 2020 argumenté et balisé dans le temps. **Ce plan devra être rendu public.**

À cet égard, nous saluons la déclaration du Conseil d'octobre 2014³ portant sur l'engagement des états membres concernés d'atteindre le taux de capture visé en 2016 pour le cabillaud de la Baltique occidentale.

2.3 Autres stocks

Même si l'utilisation de « fourchettes » de valeur (F ranges et proxies) constitue un outil « pratique » pour définir des TAC lorsqu'une évaluation RMD complète n'est pas disponible.

² Réglementation (UE) 1380/2013 du Parlement Européen et du Conseil,
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:354:0022:0061:fr:PDF>

³ Conseil de l'Union Européenne : 14275/14 du 13 octobre 2014.

Cependant, le recours aux fourchettes doit non seulement s'inscrire dans les objectifs de conservation tels que décrits en page 3 de la Communication (« ranges of exploitation rates (fishing mortalities) considered to be in accordance with MSY »), **mais également les dépasser conformément à l'Article 2.2. de la PCP (restaurer et maintenir les populations d'espèces capturées au-dessus des niveaux qui peuvent produire le RMD).**

La Commission annonce clairement son intention d'utiliser l'approche de précaution pour déterminer les fourchettes RMD des stocks pour lesquels les données ne sont pas fiables. **Nous pensons qu'il est nécessaire que la Commission précise clairement que cette approche entraînerait des possibilités de pêche plus prudentes que F_{RMD} , en opposition aux prétendus "taux prudents de mortalité par pêche" figurant dans les avis du CIEM qui ont pour objectif d'éviter l'épuisement des stocks et non pas de les restaurer en conformité avec la PCP.**

La Commission doit expliquer comment elle entend suivre l'approche de précaution d'une *"manière systématique, prédéfinie et transparente."* Des communications antérieures (par exemple, la Consultation sur les possibilités de pêche en 2011)⁴ contenait dans ses Annexes III et IV un aperçu des propositions de TAC par la Commission. **Cet aperçu pourrait servir d'exemple pour communiquer sur la manière dont la Commission a l'intention d'appliquer l'approche de précaution.**

La Commission ne remet pas en cause l'accord qu'elle a passé en 2013 avec le Conseil (TAC inchangés pour 26 stocks pendant quatre ans sauf changement significatif de leur évaluation). Or une décision aussi arbitraire n'est conforme ni avec l'approche de précaution ni avec la PCP. **En cas d'informations limitées (data poor stocks), les décisionnaires doivent apporter les preuves que les TAC respectent l'approche de précaution. L'insuffisance de données scientifiques doit se traduire par des TAC résultant d'une réduction du taux de mortalité par pêche.** Toutefois, il semble que la Commission n'a pas proposé une réduction des limites de capture même si l'avis scientifique le recommandait. **Par exemple, dans la proposition de la Commission pour 2015, les TAC de plusieurs stocks (merlan en VIIa et lingue bleue en II, III et IV) ont été maintenus, alors que l'avis scientifique recommandait de suspendre l'exploitation parce que les biomasses avaient basculé en dessous de B_{lim} .**

2.4 Les TAC et l'obligation de débarquement

L'avis du CIEM sur les limites de capture doit constituer un pré-requis absolu avant toute hausse de quota pour répercuter l'obligation de débarquement. L'ampleur des hausses doit être limitée pour que la totalité des prises reste conforme aux objectifs RMD de la PCP.

À cet égard, nous saluons la déclaration de la Commission selon laquelle les ajustements des TAC ne doivent pas augmenter la mortalité par pêche et doivent être compatibles avec les objectifs de l'article 2.2 de la PCP. **Nous la prenons pour un engagement formel de la Commission.**

Si l'on tient compte :

⁴ Commission Européenne, "Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil, concernant une consultation sur les possibilités de pêche en 2015, dans le cadre de la politique commune de la pêche" (2014), 388 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0241&from=EN>

- de l'introduction graduelle et fragmentaire de l'obligation de débarquer les espèces démersales
- et de l'incertitude persistante concernant la documentation complète et le contrôle de toutes les prises,

il sera difficile d'obtenir des données claires sur la mortalité totale par pêche alors même que dans certains cas, la transition d'un TAC basé sur les débarquements à un TAC basé sur les captures n'est pas prévue avant 2019.

En conséquence, nous émettons les plus extrêmes réserves sur la proposition d'ajuster les TAC sur la base des captures en 2016, c'est-à-dire avant que les stocks soient entièrement couverts par l'obligation de débarquement. Même en se limitant aux stocks « majoritairement sous obligation de débarquement », cette option présente un risque important de voir la mortalité par pêche augmenter au-delà du niveau conseillé par les scientifiques.

Par conséquent, les ajustements de TAC doivent être limités aux stocks intégralement soumis à l'obligation de débarquement à l'exclusion de ceux dits « principalement sous l'obligation de débarquement » .

À cette préoccupation s'ajoute la possibilité d'exemptions de l'obligation de débarquement. De nombreuses dérogations sont dorénavant et déjà prévues notamment les de minimis, et la survie élevée après rejet. Toutefois, il n'est apporté aucune réponse claire à la question de savoir comment la mortalité associée à ces deux catégories de capture sera intégrée dans le calcul des TAC pour se conformer aux objectifs de l'article 2.2. **La mortalité liée à ces deux dérogations doit être prise en compte sous la forme de TAC ajustés à la baisse pour les espèces appropriées.**

3. Rapports sur l'état des stocks

Malgré les efforts accomplis par la Commission pour se conformer à l'Article 50 de la PCP portant sur la fourniture de rapports annuels au Parlement Européen et au Conseil sur la progression de l'atteinte du RMD et sur la situation des stocks, nous souhaitons apporter les commentaires suivants.

3.1 Clarté de langage

Le langage employé par la Commission dans sa communication manque de clarté, ce qui peut induire des malentendus non intentionnels.

Quelques exemples :

I La Communication énonce que l'objectif de la PCP est de permettre aux stocks de **d'atteindre les niveaux de biomasse qui peuvent produire le RMD** (p. 1). Or, la PCP "doit s'assurer que l'exploitation des ressources marines vivantes biologiques restaure et maintient les populations des espèces capturées **au-dessus des niveaux qui peuvent garantir le rendement maximal durable.**"

II La consultation mentionne environ une centaine de fois la notion de "RMD". Toutefois,

dans la majorité des cas, il n'est pas précisé si le RMD se réfère à la mortalité par pêche, aux niveaux de biomasse ou au rendement.

III La communication mentionne régulièrement "l'objectif RMD"⁵ sans spécifier si elle se réfère à l'objectif de l'Article 2.2 de la PCP (restaurer et maintenir les populations des espèces capturées au-dessus des niveaux qui peuvent produire le RMD en 2015, si possible, et sur une base progressive au plus tard avant 2020 pour tous les stocks).

De la même manière, il est écrit que les plans pluriannuels peuvent introduire des fourchettes de taux d'exploitation considérés conformes à l'objectif de RMD. Là encore, on ne sait pas si la Commission se réfère :

- Aux taux de mortalité (la Commission a exigé puis proposé des fourchettes de taux autour de F_{RMD} , c.-à-d. incluant les niveaux au-dessus de F_{RMD})
- ou au RMD auquel se réfère le CIEM dans ses avis, même s'ils ne sont mentionnés ni dans la PCP ni dans l'accord du groupe de travail inter-institutions.

L'utilisation de formulations plus claires est nécessaire pour éviter toute ambiguïté. En outre, elle facilitera la mise en œuvre.

3.2 Mise à jour des séries chronologiques

La Commission a demandé au Comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP) de développer une nouvelle méthodologie pour mesurer la progression de l'atteinte du RMD :

- On ne connaît pas le contenu de cette nouvelle méthodologie car le CSTEP continue d'utiliser les indicateurs en vigueur dans les communications précédentes, par ex., le nombre de stocks pour lesquels l'évaluation RMD est disponible, les stocks surexploités, les stocks dans/hors les limites biologiques de sécurité etc.
- Le CSTEP fournit des séries chronologiques pour la plupart des informations fournies dans ce rapport. Toutefois la Commission a choisi de présenter seulement les informations pour l'année la plus récente comme par exemple les "stocks dans/hors des limites biologiques de sécurité". La Commission ne fournit aucune explication sur l'absence de ces informations dans la Communication qui sont pourtant nécessaires pour évaluer l'impact de la PCP réformée.

3.3 Informations absentes de la Communication

La Commission a demandé au CSTEP de lui fournir des rapports sur la performance de la PCP. Malheureusement, en termes de référence, elle n'a pas demandé au CSTEP un diagnostic sur la situation des stocks par rapport aux niveaux de biomasse compatibles avec le RMD (B/B_{RMD}). Ces informations sont pourtant essentielles pour évaluer la progression vers l'objectif principal de la PCP ($F < F_{RMD}$) et donc alerter la Commission pour savoir quand proposer des mesures pour favoriser la reconstitution.

Par ailleurs, l'absence de cet indicateur (B/B_{RMD}) a déjà été soulignée dans la plupart des

⁵ Voir, par exemple, page 2 paragraphe 3, page 3 paragraphe 3, page 10 paragraphe 4

réponses à la consultation de la Commission sur les possibilités de pêche pour 2015.

Le rapport du CSTEP contient pourtant un large ensemble d'informations présentées de manière claire. Toutefois, plusieurs données essentielles ne sont malheureusement pas reprises dans la Communication de la Commission. En particulier :

- Il a été demandé au CSTEP de produire un indicateur sur la valeur arithmétique moyenne de F/F_{RMD} . Si cette demande est mentionnée dans la consultation de la Commission, les résultats n'y figurent pas alors qu'ils indiquent que les efforts pour éradiquer la surpêche ont été dans un premier temps réduits au point qu'un renversement de tendance peut être observé sur l'année dernière. **Cela signifie que le niveau de surpêche a en fait augmenté, alors que la PCP exige $F < F_{RMD}$ en 2015, si possible, et sur une base progressive, au plus tard avant 2020, pour tous les stocks.**
- Le rapport du CSTEP fournit des informations précises (position par rapport aux limites biologiques déclinées par écosystème) pour un éventail de stocks plus large que celui retenu par la Commission. **Il en ressort que 38 stocks sont en dehors des limites biologiques de sécurité et seulement 24 sont contenus dans ces limites. C'est une conclusion importante qui doit être mentionnée dans la Communication.**

3.4 Informations présentées dans la communication

La Commission présente une série d'informations sur la mortalité par pêche et l'état de la biomasse des états de stocks. Toutefois, à plusieurs occasions, elle envisage de communiquer plus clairement pour éviter la confusion et contribuer à une vision plus partagée des progrès réalisés par la PCP :

- Elle déclare que le Conseil a réalisé des progrès significatifs pour définir les TAC en conformité avec RMD (passant de 5 en 2009 à 36 en 2015) et a contribué à la hausse du nombre de stocks qui sont exploités à des niveaux correspondant au RMD. Or, dans l'Annexe 1, il est mentionné que 32 stocks sur 62 sont exploités au niveau F_{RMD} ou en dessous. **Face à ces deux informations contradictoires, savoir combien de stocks évalués sont réellement exploités au niveau du RMD ou en dessous relève de la gageure.**
 - Les raisons pour lesquelles, pour une même région, les résultats différents restent difficiles à appréhender. Par exemple, le TAC de la sole de la mer d'Irlande figure à la fois sur la liste de 36 stocks « exploités en dessous de F_{RMD} » et sur celle des « stocks exploités au-dessus de F_{RMD} » dans l'annexe de la communication.
 - La Commission déclare que 20 stocks se trouvent dans les limites biologiques de sécurité et 16 en dehors. On ne trouve aucun chiffre correspondant dans le rapport du CSTEP qui a identifié pour l'année la plus récente (2013) 38 stocks sur 62 en dehors des limites biologiques de sécurité (61%).
 - La Commission a choisi de présenter plusieurs données sous forme de graphiques. **Les données primaires doivent être fournies sous la forme de tableaux pour permettre aux acteurs de réaliser une analyse plus approfondie des données.**
-
-

