

ISSUES PAPER

SUR LES PLANS PLURIANNUELS DANS LES EAUX OCCIDENTALES DE L'UNION EUROPEENNE

Ce document est destiné à orienter le débat sur l'étendue possible des plans pluriannuels. Il ne peut en aucun cas être considéré comme la position officielle de la Commission. Il est destiné uniquement à ceux à qui il est adressé.

1. SOMMAIRE

Ce document liste et analyse brièvement les différentes questions qui peuvent surgir lors de la conception des plans pluriannuels (PPA) applicables à la pêche dans les eaux occidentales de l'UE (sous-zones CIEM V-X et COPACE 34.1.1) sur la base des orientations données dans le rapport de la task-force interinstitutionnelle sur les plans pluriannuels¹. Le but de ce document est d'orienter la première discussion avec les codécideurs et d'aider la Commission à définir la portée et le contenu de ses propositions.

2. Un ou plusieurs (combien ?) de PPA ?

Critères possibles pour définir la portée des PPA :

- homogénéité en matière de répartition des stocks (définie dans l'avis du CIEM) et/ou des zones de gestion (comme définie dans règlement des TAC). Si possible, évitez un stock biologique figurant dans deux PPA distincts
- homogénéité en matière de type de pêcheries (pélagiques, démersales) et flottes concernées
- Le nombre de PPA devrait être aussi réduit que possible
- Une coïncidence avec les zones couvertes par des Conseils Consultatifs et les groupements régionaux d'États-membres qui ont élaboré des recommandations communes pour des plans de rejets serait souhaitable.
- Coïncidence avec les sous-régions de la directive cadre « Stratégie pour le milieu marin »

Le tableau 2.1 donne une idée de la façon dont les stocks biologiques sont répartis sur la zone et des différentes zones de gestion utilisées actuellement. Les stocks pélagiques apparaissent en première position sur la liste, mais il convient de noter que dans les zones VIIIc et IX, le maquereau et le chinchard sont capturés dans une grande mesure dans les pêcheries démersales mixtes. Des réflexions préliminaires suite à l'examen du tableau suggèrent qu'il serait judicieux de réunir les zones de Vb à VIIIab dans un seul PPA pour les poissons démersaux : dans cette zone, il n'y a pas de stocks s'étendant biologiquement à la zone ibérique (VIIIc et IX), sauf pour le chinchard, le maquereau et le merlan bleu (tous pélagiques), mais ces stocks sont gérés séparément dans les deux régions. Cependant, ces zones ne coïncideraient pas avec les zones couvertes par le CCEOS et CCEOA et cela peut poser problème lorsque l'on sollicite l'avis de ces conseils. Le fait de réunir la zone VIIIabde et le PPA "Ibérique", faciliterait, d'une part, la consultation des conseils consultatifs et cela serait logique dans le contexte de la directive cadre sur la stratégie pour le milieu marin, où le golfe de Gascogne et la côte ibérique Atlantique constituent une sous-région distincte au sein de la région "Nord-est de l'Océan Atlantique." Mais, d'autre part, cette division ne correspondra pas à la répartition biologique du merlu, de la cardine et de la lotte.

¹ Document du Conseil N°8529/14 du 3 avril 2014

	X	COPACE3 4.1.1	IX	VIIIc	VIIIab de	VIIIk	VIIj	VIIh	VIIg	VIIIf	VIIe	VIIId	VIIc	VIIb	VIIa	VIb	VIa	Vb	Au- delà
Églefin																			
Merlan																			
Merlan																			
Merlan																			
Merlan																			
Merlu																			
Merlu																			
Lingue bleue																			
Lingue																			
Lingue																			
Langoustine																			
Langoustine																			
Langoustine																			
Langoustine																			
Langoustine																			
Plie																			
Plie																			
Plie																			
Plie																			
Plie																			
Plie																			
Plie																			
Lieu jaune																			
Lieu jaune																			
Lieu jaune																			
Lieu jaune																			
Lieu jaune																			
Lieu noir																			
Lieu noir																			
Pocheteaux et																			
Pocheteaux et																			
Pocheteaux et																			
Flétan noir																			

	X	COPACE 34.1.1	IX	VIIIc	VIIIab de	VIIIk	VIIj	VIIh	VIIg	VIIi	VIIe	VIIId	VIIc	VIIb	VIIa	VIb	VIa	Vb	Au- Delà
Sole																			
Sole																			
Sole																			
Sole																			
Sole																			
Sole																			
Sole																			
Sole																			
Sole																			
Sole																			

3. QUELS STOCKS INCLURE ?

En principe, le Règlement de base ne donne pas d'indication sur les stocks de poissons qui doivent être inclus. En fait, étant donné que l'article 9(2) prévoit la fixation d'objectifs de précaution chaque fois que les cibles relatives au RMD ne peuvent pas être déterminées, tout stock de poissons est candidat à l'inclusion, même en l'absence d'évaluations analytiques permettant de déterminer des objectifs relatifs au RMD.

Il n'y a aucune raison objective de ne pas inclure, au moins, les stocks pour lesquels un TAC est fixé sur la base d'une évaluation analytique qui, en principe, donnerait également les valeurs relatives au RMD. Ces stocks sont mis en évidence dans le Tableau 2.1.

Une autre catégorie concerne les stocks "à données limitées", pour laquelle le TAC est fixé d'après les considérations scientifiques de base autres qu'une évaluation analytique complète. Si ces stocks doivent être inclus dans le plan, il faudrait se préoccuper de la manière de les traiter. Les avis scientifiques devraient être recueillis sur la question de savoir si la gestion de ces stocks est déjà couverte par la gestion axée sur le RMD des principales espèces ou sur les indicateurs possibles de RMD pour les nouveaux stocks, afin de mieux concevoir les mesures appropriées. Dans le même temps, il serait envisageable d'insérer dans le PPA des mesures facilitant une future évaluation analytique complète, ainsi que des mesures visant à empêcher les stocks évalués analytiquement d'entrer dans la catégorie "à données limitées".

Enfin, il y a des stocks pour lesquels des TAC ne sont pas définis, mais qui sont économiquement et/ou biologiquement importants. Pour certains d'entre eux, des mesures existent déjà au niveau national et la question se pose de savoir si ces mesures sont efficaces, coordonnées et si elles répondent aux objectifs de la PCP. Le bar, le crabe et le homard, la coquille Saint-Jacques, les céphalopodes, le rouget, les poissons plats hors plie et sole, etc. en sont des exemples. Certains de ces stocks sont soumis à des limitations de l'effort dans le cadre du régime des Eaux Occidentales, mais cela ne signifie pas qu'ils soient gérés conformément à la nouvelle PCP. Il faudrait étudier la possibilité d'inclure ces actions dans le PPA, peut-être avec un mandat spécifique donné aux États membres pour qu'ils prennent des mesures favorables à l'objectif lié au RMD.

4. OBJECTIFS ET CIBLES

Il découle de la PCP que les PPA ne devaient pas avoir le RMD comme objectif premier. Compte tenu du calendrier des propositions de PPA, le choix de 2015 comme date butoir pour le RMD ne constituera pas objectivement une option et il serait plus réaliste de choisir l'échéance de 2020. Lorsque les taux d'exploitation sont connus, que ce soit sous forme de mortalité par pêche ou de toute autre variable capable de décrire le taux d'exploitation, la science devrait être en mesure de fournir des fourchettes de valeurs dans laquelle le stock est censé produire le RMD. Le législateur pourrait alors choisir de maintenir le stock à ce niveau, pour optimiser le rendement, ou de viser des taux d'exploitation plus faibles afin que les stocks soit supérieurs aux niveaux du RMD, pour accroître ainsi les avantages économiques et/ou biologiques. Le fait d'exprimer des fourchettes de valeurs axées sur le RMD pour des taux d'exploitation permet également une meilleure synchronisation des objectifs spécifiques pour les différents stocks dans les pêcheries mixtes.

Il va sans dire que les limites inférieures des fourchettes de valeurs axées sur le RMD pour des taux d'exploitation ne sont pas un facteur limitant, puisque l'objectif visé par le règlement (UE) n° 1380/2013 est de maintenir les stocks "au-dessus" des niveaux de production de RMD. Une question importante à prendre en considération dans les pêcheries mixtes est le fait s'il peut y avoir des cas dans lesquels l'exploitation doit se situer au-dessous de la limite inférieure. Cela pouvant impliquer une perte de rendement à long terme, jusqu'à quel niveau au-dessous de cette limite sommes-nous prêts à descendre ?

Lorsque la science n'est pas en mesure de calculer les taux d'exploitation ou si ces taux ne sont pas appropriés pour fixer des niveaux de RMD, elle devrait fournir des indications² relatives au niveau maximal auquel les captures peuvent être maintenues à long terme, sans augmenter l'intensité de la pêche et en évitant le déclin des stocks. L'objectif pour ces stocks serait donc d'atteindre le statut souhaité.

Lorsqu' aucune de ces indications scientifiques n'est disponible, on pourrait établir des objectifs alternatifs, comme éviter la diminution des stocks et parvenir à la stabilisation des captures. Dans tous les cas, le plan devait également viser à améliorer les connaissances scientifiques sur tous les stocks, en particulier les stocks à données limitées ou les stocks à données manquantes, afin de maximiser le nombre de stocks gérés sur une base scientifique avec un objectif axé sur le RMD.

Des objectifs et cibles secondaires peuvent être fixés en termes de variabilité interannuelle en termes de possibilités de pêche, d'amélioration de la connaissance scientifique (réduction du nombre de stocks à données limitées), réduction des prises accessoires, régularité de l'approvisionnement de marché, etc.

5. MESURES DE SAUVEGARDE

Idéalement, elles devraient être prises pour garantir que les stocks ne tombent pas au-dessous de certains seuils. Ces niveaux doivent être fixés au cas par cas, sur la base d'avis scientifiques, et peuvent représenter des situations où il n'y a pas la certitude que le stock soit en mesure de se reconstituer et d'atteindre des tailles capables de produire du RMD. Ils peuvent également représenter des niveaux de stocks ou des taux d'exploitation à éviter pour des raisons économiques.

Il est nécessaire de décider si les mesures de sauvegarde seront fixées seulement en termes de biomasse (et donc uniquement pour les stocks dont l'évaluation complète est disponible) ou si elles peuvent inclure des indicateurs tels que l'abondance des œufs, la capture par unité d'effort de flottes sélectionnées ou tout autre type d'indicateur.

Une question qui se pose ici est de savoir comment spécifier le déclenchement de mesures *ad hoc*. Doivent-elles s'appliquer lorsque le stock est tombé au-dessous de la valeur de sauvegarde ou, en outre, lorsque le pronostic indique que, malgré l'adoption de possibilités de pêche très restrictives, le stock devrait tomber au-dessous de la valeur de sauvegarde l'année suivante ? Les mesures seront-elles déclenchées uniquement lorsque les niveaux de sauvegarde ont été ou seront dépassés durant deux années consécutives ?

² Ces indications peuvent se fonder, p. ex. sur des caractéristiques biologiques de stocks et sur des relevés historiques de captures, des captures par unité d'effort de flottes sélectionnées et sur des indices d'abondance d'études scientifiques.

Les PPA devraient inclure une disposition permettant l'adaptation d'indicateurs et des mesures de sauvegarde axés sur le RMD, y compris l'insertion de nouvelles valeurs en fonction des modifications des avis scientifiques.

6. TYPES DE MESURES

En ce qui concerne la fixation des opportunités de pêche, il n'est pas nécessaire que le PPA spécifie toute la méthodologie (quotas, gestion de l'effort, règles de capture), mais qu'il indique simplement les opportunités de pêche qui doivent être fixées dans la perspective des objectifs (primaire et secondaire) du PPA. Il incombera ensuite au Conseil, sur proposition de la Commission, d'adopter la législation nécessaire sur les opportunités de pêche.

Les PPA devraient également inclure des mesures visant à faciliter la mise en œuvre de l'obligation de débarquement. Il conviendra d'examiner la question de savoir si le plan sera dirigiste sur ces mesures ou s'il établira simplement leur procédure d'adoption par régionalisation/délégation ou une combinaison des deux.

En outre, le PPA devrait prévoir des mesures spécifiques pour le cas où les niveaux de sauvegarde seraient dépassés. Ces mesures devraient avoir pour seul objectif de reconstituer les stocks au-dessus des niveaux de sauvegarde et de faciliter la réalisation du RMD dans les délais souhaités. Les mesures étant liées à l'obligation de débarquement, les conditions de sauvegarde du PPA peuvent aller de conditions purement réglementaires à de simples mesures de procédure.

Des mesures techniques de conservation contribuant aux objectifs du PPA sont également envisageables. La régionalisation/délégation semble l'approche la plus appropriée, mais le PPA pourrait déjà définir quelques principes spécifiques (éviter la prise de juvéniles, éviter les prises accessoires, protéger de l'environnement).

Il faut également se poser la question de savoir si les PPA devraient inclure des obligations spécifiques pour les États membres, telles que l'attribution de quotas aux opérateurs de pêche et les échanges d'opportunités de pêche avec d'autres États membres, de façon à éviter des effets d'envahissement, tout en permettant la pleine utilisation des possibilités de pêche et même d'approvisionner les marchés.

En outre, il est possible que des mesures spéciales de contrôle, qui iraient au-delà des mesures de règlement (CE) n° 1224/2009 ou qui les spécifieraient, soient nécessaires. De même, des mesures spécifiques pourraient être prévues pour améliorer les connaissances scientifiques.

Enfin, il conviendrait d'examiner des dispositions relatives au suivi et à l'évaluation de la mise en œuvre du plan.