

Au : CCR EOS
De : Barrie Deas
Sujet : Landings Obligation

Rapport sur la deuxième réunion du Groupe de travail d'experts du CSTEP sur l'Obligation de débarquements de l'UE qui s'est tenue à Dublin du 26 au 28 Novembre 2013

Avertissement : Ce rapport est un résumé subjectif de discussions complexes sur 3 jours. Il est destiné à fournir aux membres du CCR un aperçu du processus et des discussions. Le rapport définitif sera produit par le Groupe de travail d'experts, une fois approuvé par le CSTEP

Le Groupe de travail d'experts, avec des observateurs des parties prenantes des CCR, a poursuivi ses travaux sur l'élaboration de directives pour la mise en œuvre de l'interdiction des rejets, travaux qui avaient débuté à Varese, Italie, en Septembre 2013. Le rapport de la première réunion a été adopté par le CSTEP lors de sa séance plénière de Novembre et est disponible [ici](#).

L'objet du rapport final est d'aider au processus par lequel les Etats membres des mers régionales formuleront des recommandations conjointes au titre des articles 15 (rejets) et 18 (régionalisation) du règlement de base de la PCP. L'objectif consistera à fournir aux groupes régionaux des lignes directrices sur l'élaboration de plans de rejets et préciser le type d'informations à fournir par les groupes régionaux qui pourraient être utiles à la délivrance, par la Commission, d'une autorisation du plan de rejets qui lui aura été soumis ou à son évaluation ultérieure par le CSTEP ou tout autre organisme équivalent.

Généralités

La Commission a reconnu que la mise en œuvre de l'obligation de débarquements a donné lieu à une foule de problèmes potentiels. Il y a eu un bon départ à Varese avec la fourniture de directives, mais cela a donné lieu à plus de questions que de réponses.

Les Termes de Référence pour le CSTEP ont porté sur :

- exemptions au titre de la règle *de minimis* (lorsque l'amélioration de la sélectivité est très difficile et que les coûts de mise en conformité sont disproportionnés) ;
- exemption dans des conditions de survie élevée ;
- documentation des captures au titre de l'obligation de débarquement ;
- dimensions de référence minimales pour la conservation ;
- les stocks à quotas limitants.

Ceux qui travaillent à la mise en œuvre de l'interdiction des rejets ont été de plus en plus nombreux à reconnaître que l'article 15 du règlement de base de la PCP a donné lieu à de multiples interprétations, ce qui a empêché la fourniture de directives claires. L'interprétation du règlement n'était pas du ressort du CSTEP, même s'il était libre d'identifier et de mettre en évidence les ambiguïtés.

La Commission a souligné que les plans de rejets (qui ont une durée de vie de 3 ans) sont un *plan B*, en ceci que les plans de gestion pluriannuels complets sont restés l'option privilégiée pour l'exécution de la politique de la pêche au niveau des mers régionales. Toutefois, il est bien connu que les progrès des plans de gestion pluriannuels globaux ont été bloqués par le conflit interinstitutionnel au niveau européen sur la compétence. Par conséquent, la priorité actuelle a été mise sur la préparation des plans rejets en fonction des dates d'échéance de l'approche

progressive. Ceux-ci devraient ensuite être intégrés dans des plans pluriannuels complets.

Il convient de noter que, dans ses termes de référence, le CSTEP n'a pas été invité à examiner la flexibilité des quotas (inter-annuel ou inter-espèces) qui sont autorisés par le règlement de base et l'on peut s'attendre à ce que ce soit un élément central de toutes les recommandations du plan de rejets.

Obligation de débarquements

Il a été rappelé lors de la réunion que l'obligation de débarquement doit être considérée en relation avec d'autres aspects de la PCP, notamment l'article 2 en relation avec le RMD et l'article 1 qui définit les objectifs de la PCP en ce qui concerne la réalisation de bénéfices en matière économique, d'emplois sociaux et la disponibilité des approvisionnements alimentaires, ainsi que la pêche durable sur le long terme.

Conseils consultatifs

Les représentants du CCR ont été invités à présenter l'avancement des travaux en cours dans les différents conseils consultatifs sur la mise en œuvre de l'obligation de débarquement. Les différents CCR en étaient à des stades divers, mais tous étaient soucieux d'éviter deux flux de travail parallèles dans lesquels les CCR et les États membres travailleraient séparément.

Il a été noté que le Groupe de Scheveningen des États membres de la Mer du Nord avait invité le CCR de la Mer du Nord et le CCR Pélagique à participer aux prochaines réunions sur l'obligation des débarquements. Une première réunion des États membres des Eaux Occidentales Septentrionales a eu lieu à Dublin.

En Mer Baltique, le Groupe Baltfish est assez avancé dans ses travaux sur l'obligation de débarquements et l'élaboration d'un plan de rejet. Le CCR Baltique a été invité à participer à ce travail sur un certain nombre de sujets et sur une base régulière.

Des préoccupations ont été exprimées sur le fait que l'approche progressive, bien que nécessaire, pourrait signifier que l'approche adoptée pour les espèces pélagiques pourrait prédéterminer l'approche pour d'autres groupes d'espèces du simple fait qu'elle est en tête de liste.

Définition des Pêcheries / Définition des unités de gestion

Il y a eu une discussion approfondie sur la façon dont les différentes pêcheries devraient être définies aux fins de la déclaration des débarquements. Une telle définition pourrait s'appliquer à plusieurs niveaux différents

- flotte
- navire
- méthode
- espèces
- captures
- voyage

Ce sujet qui semble assez obscur est effectivement très important lorsque les espèces cibles, les engins de pêche, la zone d'exploitation peuvent changer et changent assez fréquemment. La question peut devenir critique à propos de questions de limites et lorsque les conditions sont plus ou moins favorables d'un côté d'une ligne plus ou moins arbitraire. Dans le passé, les effets de seuil ont encouragé des migrations de la flotte, des modifications au niveau de la conception et de la taille des navires, ils ont modifié les comportements de pêche et bloqué l'utilisation d'engins optimaux ; et il est donc important d'être aussi vigilant que possible lorsqu'il s'agit d'élaborer des définitions afin de minimiser la portée des conséquences imprévues. La discussion a tourné autour de la question de savoir si les voyages de pêche doivent être prédéfinis par une inscription principale dans le journal de bord ou en évaluant les résultats du voyage. La possibilité pour les navires de sauter une unité de gestion a également été discutée. L'obligation de débarquement, et en particulier les dérogations, pourraient créer de nouvelles incitations à sauter de catégorie afin d'éviter les conséquences de l'interdiction des rejets. Si un droit de rejet est créé par des exemptions, il convient alors de réfléchir à la façon dont ce précieux droit est réparti entre les entreprises individuelles.

Exemptions pour survie élevée

Il avait été convenu que le CSTEP n'irait pas au-delà de son précédent rapport, qui décrivait les moyens de détermination de la survie. Le Comité a conclu qu'il ne pouvait pas aller plus loin et indiquer ce qu'est une survie « élevée », car il ne s'agit pas d'une question exclusivement scientifique. Le rôle du CSTEP consisterait à indiquer le type d'informations que les États membres pourraient s'attendre à devoir lors d'une demande d'exemption pour les espèces avec un taux de survie élevé.

Il y aurait un compromis entre le fait d'accorder une exemption et supprimant l'incitation à éviter les captures indésirables. Il est probable que l'on verrait apparaître des seuils définis au niveau régional et adaptés aux spécificités des pêcheries concernées.

Les directives devraient indiquer aux États membres des critères qui seraient exigés lors de l'octroi d'une exemption. Les États membres seraient tenus de fournir des informations sur :

- Modèle spatial de la flotte
- Modèle temporel
- Types d'engins
- Composition des captures
- Caractéristiques de fonctionnement
- Variation de la flotte définie
- Profil des rejets
 - Taux
 - Composition par tranches d'âge
 - Variation saisonnière/ temporelle

Le CSTEP devrait également fournir des indications sur:

- Approches expérimentales des taux de survie
- Plan d'expérience
- Représentativité
- Essais et traitement des données

- Analyse et méthodes statistiques
- Prise en considération des captures selon l'âge/la longueur
- Exhaustivité des données

De Minimis

Le CSTEP a estimé avoir été gêné dans son travail par le fait que, en raison de l'ambiguïté de la réglementation, il ne pouvait pas dire si le 5% *de minimis* (qui permettrait la poursuite des rejets jusqu'à ce pourcentage) s'applique au TAC, à l'État membre, au navire ou à une quote-part régionale globale. Il a résulté clairement de la discussion que, bien que certains pensent que la Commission devrait fournir des éclaircissements sur cette question, il n'avait pas, en fait, de base légale imposant une définition *de minimis*.

Bien que, de l'opinion générale, les *de minimis* ne devraient pas s'appliquer au niveau du navire, il a été rappelé lors de la réunion qu'il faudrait dire quelque chose à propos des navires sur ce qu'ils peuvent ou ne peuvent pas faire et il apparaissait préférable de mettre en exergue deux attributions:

1. l'attribution normale de quotas au navire en échange de quoi, ce qui est capturé serait débarqué et compté ;
2. la quote-part de rejets du navire jusqu'à laquelle le navire pourrait rejeter une espèce spécifique exemptée jusqu'à une quantité donnée.

Orientation pour les États membres de la Région:

- Quels documents captures sont requis pour justifier une exemption *de minimis* (par espèce)?
- Quels coûts supplémentaires seront occasionnés (travail supplémentaire pour le tri des captures)?
- Quel est le niveau d'agrégation ?
- Quel est le niveau de faisabilité ?
- Quels segments de la flotte / engins ?

Des préoccupations ont été exprimées dans certains milieux quant au fait que l'obligation de débarquement et, en particulier, la demande spéculative de l'exemption *de minimis* pourraient empêcher la PCP d'atteindre ses objectifs en matière de RMD.

Le CSTEP ne s'attend pas à un grand nombre de demandes *de minimis*, car cela devrait être utilisé par défaut ou comme soupape de sécurité après avoir mis en œuvre tous les autres moyens pour réduire les rejets (sélectivité/évitement, flexibilité des quotas, etc.).

Documentation des captures

Alors que le CSTEP estime que le journal de bord UE restera la principale source de documentation sur les captures et les rejets, certaines autorités de contrôle font pression pour que des informations supplémentaires soient fournies, à savoir :

- suppression de l'exemption pour les captures des espèces au-dessous de 50 kg ;
- enregistrement prise par prise.

Il convient de rappeler que l'enregistrement total des captures est déjà une exigence du journal de bord, mais que cette exigence est inégalement respectée.

Étant donné que l'obligation de débarquement s'appliquera à tous les navires, quelle qu'en soit la taille, et qu'elle implique de fournir des informations détaillées et précises sur les rejets, cela a des implications potentiellement importantes pour la partie de la flotte située au-dessous de 10m et qui n'est pas actuellement obligée d'avoir un journal de bord.

Il a été reconnu que l'application d'un programme de contrôle absolutiste pourrait submerger l'industrie de la pêche sous des obligations de déclaration et il y avait un intérêt très fort pour une approche pêcherie par pêcherie, fondée sur le risque, ce qui limiterait les obligations supplémentaires pour les catégories à haut risque.

L'Agence européenne de contrôle des pêches va tenir une réunion en Janvier pour discuter des questions portant sur l'enregistrement des rejets, les outils de contrôle nécessaires à chaque plan de rejet pour sa mise en œuvre satisfaisante et les implications de la régionalisation pour des règles de jeu équitables.

Il est clair que, du seul point de vue des contrôles, toute dérogation ou flexibilité à l'obligation de débarquement en affaiblit potentiellement l'exécution (de la même manière que si toute la population était obligée de rester enfermée chez elle, il est probable que le taux de criminalité chuterait).

Du point de vue de la mise en œuvre, les difficultés surgiront à cause de :

- rejets non –TAC ;
- retours de poissons à survie élevée ;
- retours d'espèces interdites ;
- dimensions de référence minimales pour la conservation (à destination du marché).

De même, un système parfait de documentation des captures imposerait une charge de déclaration intolérable qui exigerait le tri par espèce et la capture de quantités estimées par espèce avant de les rejeter. Les États membres de la région devront rechercher un régime de contrôle qui établit un équilibre entre efficacité et proportionnalité.

Le CSTEP a été rappelé que la marge actuelle de 10% de la tolérance entre la déclaration *estimée* à bord et la déclaration *définitive* de débarquements est un exemple de règlement en cours qui génère de multiples infractions techniques au quotidien, mais qui engorgeraient les tribunaux si elles étaient jugées.

Le règlement exige des informations détaillées et précises sur les rejets. Mais finalement, il faudra faire un compromis entre une charge administrative raisonnable et un système entièrement contrôlable. L'auto-échantillonnage et l'analyse des risques sont deux manières de réduire l'écart.

Dimensions minimales pour la conservation

Dans le cadre de l'obligation de débarquement, les États membres de la région devront décider s'ils appliquent aux tailles minimales de conservation la même taille que les tailles minimales de débarquement. C'est important, car cela permettra de déterminer la destination des captures - marché de la consommation humaine ou de la farine de poisson (ou un autre débouché de consommation non-humaine) et, partant, la valeur économique de la capture.

Étant donné que ces décisions seront normalement prises au niveau régional, le rôle de CSTEP consiste à fournir des directives sur le genre de documentation que les Etats membres devraient fournir pour justifier leurs choix.

La suppression progressive ou l'échelonnement de l'application des interdictions de rejet va créer de nouvelles incitations et les gestionnaires devront être attentifs à ces effets.

Il était clair que la définition d'une pêche « intentionnelle » plutôt que par des engins de pêche n'était pas légalement viable. Les directives devraient fournir aux gestionnaires des options pour définir leurs unités de gestion : certaines seraient par espèce, d'autres par un ensemble d'espèces, certaines par engins et assemblage d'espèces

Les problèmes de frontières seraient inévitables parce que l'activité de pêche est un continuum.

Commentaires :

Il n'y a aucune raison de ne pas exploiter les juvéniles aussi longtemps que la mortalité par pêche est compatible avec les objectifs de gestion.

- Il peut être souhaitable d'appliquer une taille minimum pour limiter le taux d'exploitation des classes d'âge plus jeunes afin d'éviter une surpêche de recrutement pour rester dans le RMD.
- Il pourrait y avoir des raisons commerciales ou sociales/éthiques qui inciteraient les États membres à conserver une taille minimale de dissuader les navires de pratiquer le ciblage.
- Tant que le prix des juvéniles reste faible, il est en fait peu probable qu'il soit une incitation au ciblage.

Stocks limitants

Bien qu'il existe encore d'énormes obstacles à surmonter, il est possible de voir comment la flexibilité des quotas, les exemptions au titre *de minimis* et pour des espèces à survie élevée, pourraient permettre de travailler dans le cadre de l'obligation de débarquement avec un esprit de pragmatisme et de collaboration.

Cependant, en ce qui concerne les stocks limitants, l'écart est si vaste qu'il est difficile d'envisager comment l'obligation de débarquement permettrait de le rendre compatible avec une flotte de pêche économiquement viable ou un système de gestion des quotas qui fonctionne, sauf à adopter des changements radicaux et profonds.

Exemple de la Mer d'Irlande

L'étude commandée par Seafish et réalisée par des consultants Poseidon a laissé entendre que, dans la pêche à la langoustine en Mer d'Irlande, le merlan aurait été le principal stock limitant et que, lorsque le quota de merlan a été épuisé, il aurait ainsi mis un terme à l'absorption des autres quotas (principalement de langoustine) au bout de 10 jours seulement.

Exemple de la Mer Nord

L'étude Poseidon a laissé entendre que les stocks limitants pour la mer du Nord seraient le merlu, le merlan, le lieu noir et le cabillaud, mais, en réalité, il y a

plusieurs candidats aux stocks limitants et que ceux-ci varient considérablement et de façon peut-être imprévisible au cours du temps.

Les frais de location de quotas pour éviter l'effet limitant pourrait entraîner une augmentation de 250 %.

Les questions soulevées à propos des stocks limitants portent sur :

- le relèvement du TAC ;
- l'amélioration des mesures de gestion nationales pour réduire la portée des stocks limitants ;
- lorsque les TAC sont fixés sans une évaluation solide, il est nécessaire d'utiliser une manière supplémentaire de fixer un TAC ;
- le premier stock limitant qui apparaît n'est pas le seul ;
- les espèces à TAC zéro vont devenir des stocks limitants.

Les stocks pour lesquels il n'y a aucune évaluation et aucun point de référence deviendront des stocks limitants. Il y a donc une grande pression sur le CIEM pour qu'il fournisse des conseils de gestion applicables et pertinents

- sur un plan pratique, comment voulez-vous faire la distinction entre un petit merlan et un tacaud du groupe O sur le pont ;
- bien que des échanges soient envisagés au niveau international comme un moyen de réduire l'impact des stocks limitants, il est probable que chaque Etat membre voudra conserver le quota qu'il aurait autrement échangé afin de l'utiliser comme monnaie pour éviter ses propres stocks limitants ;
- la façon dont le TAC est relevé pourrait aider ou gêner le problème des stocks limitants ;
- les estimations moyennes de rejets réalisées par le CIEM seront utilisées pour le relèvement des quotas, mais si un État membre procède à des rejets à un taux plus élevé, il va se trouver rapidement confronté à des problèmes ;
- le niveau d'incitation à une pêche plus sélective (et non-conforme avec poursuite du rejet d'espèces du TAC) augmente d'autant plus que le taux de rejet des navires est élevé ;
- les stocks limitants comprendront des espèces de base ;
- les stocks limitants sont difficiles à identifier en temps réel ;
- une partie de la solution pourrait être une plus grande souplesse dans fixation du Fmsy en tenant compte des dimensions de la pêcherie mixte ;
- il pourrait y avoir une dimension spatiale aux stocks limitants lorsque l'absorption dans une partie d'une zone de gestion affecte la pêche dans une autre partie ;
- les incitations à une meilleure sélectivité sont les mêmes incitations que pour la non-conformité.

Sans changements majeurs (tels que la réduction du nombre de TAC ou le regroupement de TAC), les dispositions de l'article 15 posent de sérieux obstacles à la réalisation des objectifs initiaux de la PCP, notamment le RDM d'ici 2015, voire 2020.

Transition

Les problèmes de gestion du passage à l'obligation de débarquement ont été évoqués à différents moments tout au long de la réunion. De toute évidence, le relèvement initial des quotas sur la base d'estimations de rejets inadéquates, une application pragmatique et qui tient compte des risques, une documentation et un contrôle proportionnés, la gestion des stocks limitants, la viabilité économique, l'adaptation

aux nouvelles normes de sélectivité et l'application d'une zone d'exemptions raisonnable, tout cela représente de grands défis. Il est nécessaire d'adopter une approche adaptative qui permette de tirer des enseignements et d'adapter la gestion en fonction d'un processus itératif.

Barrie Deas
Décembre 2013