

Juin 2016

Mesures techniques de pêche

Analyse d'impact (SWD (2016) 57, SWD (2016) 56 (résumé)) d'une 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, modifiant les règlements du Conseil (CE) n° 1967/2006, (CE) n° 1098/2007, (CE) n° 1224/2009 et les règlements (UE) n° 1343/2011 et (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil, et abrogeant les règlements du Conseil (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 (COM(2016) 134)

Contexte

La présente note a pour objectif de fournir une première évaluation des forces et des faiblesses de [l'analyse d'impact](#) (AI) de la Commission européenne jointe à la [proposition](#) précitée, adoptée le 11 mars 2016 et renvoyée à la commission de la pêche du Parlement européen.

La politique commune de la pêche (PCP) prévoit des mesures techniques pour la conservation des ressources halieutiques. Selon l'article 4 du [règlement PCP¹](#), les mesures techniques visent «à réglementer la composition des captures par espèce et par taille, ainsi qu'à réguler les incidences des activités de pêche sur les composantes des écosystèmes, en instaurant des conditions pour l'utilisation et la structure des engins de pêche et des restrictions d'accès aux zones de pêche». Ces règles techniques déterminent «où, quand et comment une entreprise de pêche peut exploiter et interagir avec les ressources marines et l'écosystème marin plus large» (AI, p. 77). Il existe à l'heure actuelle 31 règlements en vigueur relatifs aux mesures techniques² qui peuvent être regroupés en plusieurs catégories comme suit:

- Mesures réglementant l'utilisation de l'engin de pêche (par exemple, l'interdiction de certains engins);
- Mesures réglementant la conception de l'engin (par exemple, le maillage minimal);
- Tailles minimales de débarquement³;
- Contrôles dans l'espace et dans le temps (par exemple, des zones fermées afin de protéger les regroupements de juvéniles ou de reproducteurs);
- Mesures visant à atténuer les incidences des engins de pêche sur les espèces sensibles (connues sous le nom de mesures de conservation de la nature) (AI, p. 5).

La structure de réglementation des mesures techniques est devenue extrêmement complexe et, selon la Commission, les mesures techniques n'ont pas permis d'atteindre les objectifs de la PCP antérieure énoncés dans le [règlement n° 2371/2002 sur les ressources halieutiques](#) (exposé des motifs de la proposition, p. 3). Parmi les 31 règlements actuellement en vigueur, trois grands règlements détaillés définissent les mesures techniques pour des bassins maritimes spécifiques dans les eaux de l'Union européenne, comme l'Atlantique du Nord-Est,

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 Pour de plus amples détails, voir la note d'information du service de recherche du Parlement européen du 18 mars 2016, [Overhauling fisheries technical measures](#).

³ Le règlement n° 1380/2013 de la PCP a toutefois remplacé les tailles minimales de débarquement par les tailles minimales de référence de conservation, et l'analyse d'impact semble ne pas avoir suivi cette modification terminologique.

les régions ultrapériphériques et la mer Noire⁴, la mer Méditerranée et la mer Baltique, tandis qu'un certain nombre d'actes de la Commission contiennent des règles détaillées relatives à la construction d'engins. Par conséquent, la proposition prévoit «un changement radical dans la structure de gouvernance des mesures techniques», selon l'analyse d'impact, en regroupant les mesures techniques en un seul règlement (AI, p. 30). En plus de définir les mesures techniques générales à l'échelle de l'UE, la nouvelle proposition permettrait également aux États membres de rédiger des mesures techniques à l'échelle régionale, dans le cadre du processus de régionalisation mis en place par la nouvelle PCP. Selon la Commission, la régionalisation «permet aussi de limiter la nécessité des mesures techniques adoptées par le Parlement européen et le Conseil des ministres dans le cadre de la codécision». Le nouveau processus de régionalisation offre également la possibilité d'utiliser les mesures techniques comme un «moteur en vue de la réalisation d'une pêche durable plutôt que de les appliquer simplement en tant que mesures coercitives en complément des possibilités de pêche et des restrictions de l'effort» (exposé des motifs, p. 7). La réforme des mesures techniques a été intégrée dans le programme de travail 2015 de la Commission comme un élément du programme REFIT auquel elle «contribuera grâce à la simplification et à la suppression d'un certain nombre de réglementations existantes et de mesures spécifiques» (exposé des motifs, p. 7). La flotte de pêche de l'UE sera la plus touchée par des modifications potentielles aux règlements relatifs aux mesures techniques. Selon l'analyse d'impact, la flotte se compose de 82 047 navires et emploie 98 500 équivalents temps plein (ETP)⁵. Près de 98% des navires sont des microentreprises employant moins de 10 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel et/ou le total du bilan annuel n'excède pas 2 millions d'euros (AI, p. 20-21).

Définition du problème

L'analyse d'impact identifie les cinq problèmes suivants nécessitant une action à l'échelle européenne:

- 1) Performance non optimale des mesures techniques;
- 2) Difficultés de mesurer l'efficacité des mesures techniques;
- 3) Règles dirigistes et complexes;
- 4) Manque de souplesse dans le cadre de gestion;
- 5) Participation insuffisante des principaux acteurs au processus décisionnel (AI, p. 12-18).

Problème 1: Concernant la **performance non optimale des mesures techniques**, les causes/conséquences sont les suivantes: une perte de revenus pour les pêcheurs (car le maillage actuel entraîne une perte de captures commercialisables, par exemple dans l'Atlantique du Nord-Est et en Méditerranée); le rejet d'espèces de poissons en dessous de la taille minimale et commercialisables du fait d'un engin non sélectif pour d'autres espèces capturées au cours des mêmes opérations de pêche; le rejet de poissons en dessous de la taille minimale de débarquement ou dépassant la composition des captures autorisées (par exemple, pour répondre aux exigences de composition des captures du jour en question); et une efficacité limitée des mesures de conservation de la nature (par exemple, captures accidentelles continues de cétagés dans des pêcheries pélagiques et à filets maillants⁶) (AI, p. 13-14).

Problème 2: Concernant les **difficultés de mesurer l'efficacité**, l'analyse d'impact affirme qu'il est difficile de quantifier l'efficacité des mesures techniques pour plusieurs raisons, notamment l'absence de paramètres définis permettant d'évaluer les progrès accomplis, et le fait que l'analyse comparative des mesures de pêches collectives est impossible car elles font souvent partie d'un «ensemble général de contrôles complexes d'entrée et de sortie (y compris de l'effort de pêche et du total admissible des captures⁷)» (TAC)). Selon la Commission,

⁴ [Le règlement \(CE\) n° 850/98](#) du 30 mars 1998 visant à la conservation des ressources de pêche par le biais de mesures techniques de protection des juvéniles d'organismes marins. De plus amples détails sur la mise en œuvre de ce règlement sont disponibles dans [l'évaluation de la mise en œuvre](#) correspondante du service de recherche du Parlement européen de septembre 2015.

⁵ Données du comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP), Rapport économique annuel 2013 sur la flotte de pêche européenne.

⁶ Pour une explication plus détaillée des mesures techniques des pêches, et de la terminologie des pêches, consultez l'analyse en profondeur du service de recherche du Parlement européen d'octobre 2015 [Understanding fisheries technical rules](#).

⁷ La biomasse estimée de poissons qui peuvent être capturés dans un stock donné au cours d'une année donnée (AI, Glossaire).

certaines mesures techniques (comme le maillage, les restrictions portant sur des engins spécifiques et des zones fermées) sont adoptées par la voie de négociations politiques, qui risquent d'affaiblir les règles, les rendant non optimales (AI, p. 15).

Problème 3: Concernant **les règles dirigistes et complexes**, l'analyse d'impact affirme que les mesures techniques sont considérées comme des outils d'entrée (par exemple, le maillage ou des restrictions portant sur des engins de pêche), qui tentent de contrôler un trop grand nombre d'aspects techniques des opérations de pêche au lieu de se concentrer sur les résultats souhaités (par exemple, le profil des captures spécifiques ou la pression exercée par la pêche). Cela incite les pêcheurs à contourner les règles techniques. Le contrôle et l'application des mesures, dont l'introduction est parfois difficile et coûteuse, sont un autre problème; Par exemple, en moyenne, les contrôles coûtent environ 33 millions d'euros à chaque État membre (notamment des inspections par voie terrestre, aérienne ou maritime et des frais administratifs) (AI, p. 16-17).

Problème 4: Concernant le **manque de souplesse dans le cadre de gestion**, l'analyse d'impact allègue que la procédure législative ordinaire «est une longue procédure complexe et rigide, peu propice à la définition de règles techniques détaillées requérant une mise à jour régulière». Selon l'analyse d'impact, cela a été manifeste, par exemple, lorsque les propositions de la Commission sur les mesures techniques pour l'Atlantique du Nord-Est ont échoué en 2002 et en 2008 à cause de désaccords politiques. Elle suggère qu'il y a, d'une part, un manque de souplesse nécessaire pour réagir en cas d'urgence et adapter les mesures techniques en conséquence tandis que, d'autre part, les parties prenantes se plaignent de l'utilisation des mesures techniques temporaires pour appliquer des restrictions à long terme. En outre, les mesures de conservation de la nature visant à protéger les habitats sensibles souffrent également de ce manque de souplesse (AI, p. 17-18).

Problème 5: Concernant la **participation insuffisante des principaux acteurs au processus décisionnel**, l'analyse d'impact explique que la réussite de l'utilisation des mesures techniques dépend en grande partie de leur acceptation par les pêcheurs. Elle suggère toutefois que les pêcheurs et d'autres parties prenantes ont l'impression de ne faire partie d'un processus participatif et ont le sentiment que les mesures techniques ne sont pas pratiques, ne correspondent pas aux pratiques de pêche actuelles et sont contradictoires. Ces principaux acteurs ne sont donc guère enclins à s'y conformer.

La présentation des problèmes perçus aurait pu être meilleure; par exemple, les problèmes 1 et 2 expliquent tous deux la performance non optimale. Le problème de la performance des mesures techniques aurait également pu être mieux expliqué pour préciser si le problème réside en effet uniquement dans les règles elles-mêmes, ou s'il est peut-être également lié au non-respect par les pêcheurs et à des problèmes de mise en œuvre (par exemple, parce que les pêcheurs considèrent les règles relatives à l'utilisation et à la conception des engins comme un moyen de limiter leurs activités et veulent éviter toute perte de revenus (AI, p. 13)). Les négociations politiques sont évoquées à maintes reprises comme un problème; l'analyse d'impact n'aborde toutefois pas en détail la manière dont la nouvelle proposition résoudra ce «problème».

Objectifs de la proposition législative

Les objectifs *généraux* de l'initiative visent à contribuer à:

- 1) conduire tous les stocks halieutiques à un état où ils peuvent produire le rendement maximal durable (RMD) d'ici à 2015, ou 2020 au plus tard;
- 2) réduire les captures indésirées et limiter les rejets dans les pêches faisant l'objet de limites de captures d'ici à 2019;
- 3) réaliser un bon état écologique d'ici à 2020, tel qu'établi par la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» (DCSMM) (AI, p. 23).

L'analyse d'impact affirme que les objectifs *spécifiques* visent à mettre en place une structure de réglementation qui:

- 1) conduise à une plus grande efficacité des mesures techniques;

- 2) définisse des objectifs clairs et des critères de réussite pour les mesures techniques;
- 3) élimine la surréglementation et simplifie les actuelles mesures techniques;
- 4) mette en place un cadre juridique plus flexible et serve d'instrument pour la régionalisation des mesures techniques;
- 5) encourage une approche transparente et participative de la définition et de la spécification des mesures techniques (AI, p. 23).

Plusieurs objectifs *opérationnels* sont identifiés et liés aux objectifs spécifiques. Toutefois, les nouvelles [lignes directrices pour une meilleure réglementation](#) stipulent que des objectifs opérationnels – qui y sont définis en termes de résultats généraux à terme d'actions politiques - devraient plutôt être définis pour l'option privilégiée uniquement.

Éventail des options envisagées

L'analyse d'impact présente trois options et une sous-option pour résoudre les problèmes définis:

Option stratégique 1 - Consolidation des règles communes en un seul règlement (AI, p. 28)

Option stratégique 2 - Approche-cadre (AI, p. 30)

Option stratégique 2.1 - Approche-cadre sans lignes de référence (AI, p. 32)

Option stratégique 3 - Élimination des mesures techniques (AI, p. 32)

L'AI explique que «les différentes options présentent de manière générale les différentes structures de gouvernance pour la spécification et la mise en œuvre des mesures techniques. Les changements de fond se limitent principalement à éliminer ou simplifier les mesures existantes ou à mettre en place des lignes de référence sur la base des règles existantes (AI, p. 36).

Option stratégique 1: Consolidation des règles communes en un seul règlement

Pour cette option, les mesures techniques seraient divisées entre règles communes et règles régionales. Les règles communes pour toutes les pêches dans toutes les zones (par exemple, interdictions générales de certaines méthodes de pêche) seraient regroupées et consolidées en un seul règlement (relevant de la codécision) (AI, p. 28) Les règles spécifiques aux régions resteraient en place dans les règlements actuels, adoptés par la Commission par la voie d'actes délégués. Cette approche a reçu peu de soutien des États membres, du secteur de la capture et des conseils consultatifs⁸, qui la considéraient comme un remaniement de la [proposition présentée en 2008](#)⁹ par la Commission, qui tentait de simplifier et refondre les règles techniques, mais n'est pas passée au Conseil. En effet, «la plupart d'entre eux ont plaidé en faveur d'une refonte complète de la structure de réglementation des mesures techniques plutôt que d'une simple consolidation qui ne s'éloigne pas beaucoup du statu quo ou n'est pas directement liée à la régionalisation» (AI, p. 29)

Option stratégique 2: Approche-cadre

Pour cette option, les mesures techniques sont regroupées en un seul règlement présentant la structure suivante: dispositions générales (par exemple, champ d'application, objectifs), dispositions techniques, mesures de conservation de la nature, normes de référence par région, et régionalisation. Grâce à ce nouveau règlement, «la structure ferait l'objet d'une refonte (un règlement unique remplaçant les nombreux règlements en vigueur) et les mesures techniques auraient une nouvelle orientation (normes claires, orientation sur les résultats plutôt qu'une approche descendante contraignante avec un grand nombre de dérogations) où la régionalisation est le principal instrument apportant une flexibilité» (AI, p. 30). Les lignes de référence permettraient à la Commission d'adopter des actes délégués sur la base de recommandations communes des États membres (par exemple, contenant des mesures techniques détaillées dans le cadre de plans pluriannuels ou, en l'absence de ces plans,

⁸ Les conseils consultatifs ont été mis en place au titre de la PCP pour promouvoir une représentation équilibrée de toutes les parties prenantes (AI, Glossaire).

⁹ Proposition de règlement du Conseil relatif à la conservation des ressources halieutiques par des mesures techniques (COM/2008/0324 final).

de plans de rejets temporaires). Le secteur de la capture, les États membres et les ONG ont soutenu cette approche, qui couvre tous les bassins maritimes (AI, p. 31)

Sous-option 2.1: Approche-cadre sans lignes de référence

Pour cette option, la structure de règlement unique resterait identique à celle de l'option 2. Cette structure mettrait en place des «mesures qui règlementent la conception et l'utilisation d'engins de pêche, les zones fermées, les tailles minimales de référence de conservation et d'autres mesures spécifiques nécessaires à l'échelle régionale pour atteindre l'objectif de la PCP par la voie d'actes délégués dans le cadre de plans pluriannuels et de rejets». D'autres mesures de référence, comme le maillage, les tailles minimales de référence de conservation (TMRC)¹⁰ et les zones fermées seraient omises (par rapport à l'option 2). Cette sous-option tient compte de certains doutes exprimés par certains membres du secteur de la capture, qui ont remis en question la nécessité de mesures de référence (AI, p. 32).

Option stratégique 3: Élimination des mesures techniques

Pour cette option, tous les règlements existants relatifs aux mesures techniques seraient abrogés immédiatement, à l'exception des mesures essentielles de conservation de la nature pour la protection des espèces et habitats sensibles. Des objectifs spécifiques pour les mesures techniques seraient définis dans les plans pluriannuels; des mesures techniques à plus long terme seraient élaborées au niveau régional dans le cadre de ces plans (AI, p. 32). La réalisation des objectifs généraux et spécifiques dépendrait des États membres et des changements dans le comportement des pêcheurs: «elle dépendrait fortement de la pression exercée par les pairs et de l'autorégulation pour garantir que la pêche non sélective ne prévale pas et que la pêche propre devienne la norme quotidienne». Certains représentants du secteur de la capture ont soutenu cette approche (par exemple, Europeche, AEOP, LIFE), à l'inverse de plusieurs conseils consultatifs, des États membres et des ONG (AI, p. 33).

L'analyse d'impact présente une comparaison des trois options et de la sous-option ainsi que du scénario de référence en termes de critères d'efficacité, d'efficience, de cohérence et d'acceptabilité ainsi qu'une évaluation des risques (par exemple, le rythme de régionalisation, le risque de non-respect et d'encouragement du changement, des inégalités et de mise en œuvre inégale). Selon les lignes directrices pour une meilleure réglementation, un autre critère essentiel pour la comparaison des options stratégiques est le principe de proportionnalité, qui doit garantir que «l'approche politique et son intensité coïncident avec le problème et l'objectif identifiés»¹¹. L'analyse d'impact n'aborde pas cet aspect.

L'option 2 est l'option privilégiée, obtenant le meilleur résultat sur la base des critères précités (AI, p. 64-67).

L'analyse d'impact ne mentionne aucune option rejetée. Toutefois, la raison pour laquelle l'option 1 a été retenue pour une analyse plus approfondie n'est pas claire car l'analyse d'impact explique que cette option «n'est pas susceptible de renforcer la contribution des mesures techniques à la réalisation des objectifs généraux de la PCP» et étant donné qu'elle n'aborderait que partiellement les objectifs spécifiques et opérationnels (AI, p. 62). En outre, l'option 1 n'a pas reçu le soutien des États membres, des conseils consultatifs, des ONG ou du secteur de la capture (AI, p. 64) Le fait que la sous-option 2.1 ait été retenue pour analyse est tout aussi discutable, car l'analyse d'impact explique que la «déréglementation partielle introduira une incertitude et créera un vide juridique» (AI, p. 52). Toutes les options n'ont pas été analysées avec le même niveau de minutie, la description de l'option 2, l'option privilégiée, étant plus détaillée que celle des autres.

¹⁰ La taille d'une espèce aquatique maritime vivante compte tenu de la maturité, en dessous de laquelle les restrictions ou incitations s'appliquent en vue d'éviter la capture par l'activité de pêche; comme la taille remplace, le cas échéant, la taille minimale de débarquement (AI, Glossaire).

¹¹ Lignes directrices pour une meilleure réglementation, Outil 3, p. 24.

Portée de l'analyse d'impact

L'analyse d'impact propose une évaluation en grande partie qualitative et plutôt superficielle des **incidences économiques, sociales et environnementales**, ainsi que de la **simplification**, de la **charge administrative** et des **coûts et incidences sur les PME** (voir sections correspondantes ci-après).

Concernant les **incidences économiques**, l'analyse d'impact évalue la contribution à la réalisation des objectifs de RMD¹² et à la réduction des captures indésirées dans le cadre de l'obligation de débarquement, étant donné que ces deux éléments centraux auraient un énorme impact sur la viabilité économique future (croissance et investissement), la compétitivité sectorielle et la stabilité des PME (AI, p. 36). Selon l'analyse d'impact, les incidences économiques à court terme¹³ pour l'option 1 seraient négatives, notamment à cause des pertes économiques découlant de la réduction de captures commercialisables. À long terme¹⁴, le secteur de la capture devrait supporter les coûts d'adaptation de ses engins de pêche. L'analyse d'impact donne un tableau de calcul des coûts pour l'achat et le gréement de dispositifs de sélectivité dans les engins existants¹⁵ (AI, p. 43). Pour l'option 2, l'analyse d'impact estime que les incidences économiques seraient positives après une période de transition lorsque les États membres commenceront à introduire le processus de régionalisation (cela s'appliquerait également à la sous-option 2.1). L'«introduction de stratégies de réduction des rejets pourrait donner lieu à d'importantes augmentations (10-40%) des captures conservées à bord et vendues de certaines espèces faisant actuellement l'objet d'importants rejets en fonction de la pêche» (AI, p. 48). Les incidences économiques à long terme devraient être importantes et négatives en Méditerranée pour les flottes qui visent les stocks faisant l'objet d'une surpêche (AI, p. 49). Pour les options 2.1 et 3, les incidences à court terme seraient négatives «suite à une 'déréglementation'» partielle et étant donné que la «surpêche généralisée pourrait conduire à la fermeture totale d'une pêche avec d'importantes conséquences économiques» (AI, p. 52). Pour adapter l'engin de pêche aux nouvelles mesures dans le cadre de la régionalisation, le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) serait utilisé pour toutes les options.

Concernant les **incidences sociales**, l'analyse d'impact évalue la contribution des mesures techniques à l'emploi dans les pêches et leur incidence sur les salaires et les conditions de travail (AI, p. 36). Il y aurait une incidence négative à court terme sur l'emploi pour toutes les options, avec une amélioration potentielle à long terme grâce à l'introduction progressive de la régionalisation. Pour l'option 2, l'analyse d'impact affirme que «les salaires moyens en vertu de la nouvelle PCP doubleront presque par rapport à ce qui se passerait en l'absence de réforme après une pêche au niveau du RMD» (AI, p. 50). Toutefois, la pertinence des incidences sociales aux fins de la proposition, à savoir pour la conservation des ressources halieutiques et la protection des écosystèmes marins, n'est pas claire.

Concernant les **incidences environnementales**, «les mesures techniques concernant les sites Natura 2000 pourraient être adoptées au titre de l'article 11 de la PCP» (AI, p. 32) pour toutes les options. «La viabilité environnementale est évaluée en termes de protection de la biodiversité, de maintien de la qualité des ressources halieutiques et de promotion de l'utilisation durable des ressources». Les indicateurs utilisés englobent les incidences biologiques sur les stocks halieutiques et les espèces vulnérables, comme les mammifères marins et les oiseaux marins, et les incidences physiques sur le fond marin (AI, p. 37). L'option 2 est la seule option qui aurait des incidences environnementales positives grâce à la réduction de la surpêche et à l'introduction de mesures pour les espèces et les habitats sensibles (AI, p. 57).

¹² Le rendement maximal peut être obtenu d'un stock halieutique sur une période indéfinie, afin d'assurer la viabilité d'une source renouvelable sans perturber sa croissance naturelle et sa reproduction.

¹³ Jusqu'en 2019, correspondant à l'application totale de l'obligation de débarquement.

¹⁴ Jusqu'en 2022 et au-delà, lorsque la PCP doit être renouvelée.

¹⁵ Par exemple, les coûts totaux du secteur de la capture pour l'Atlantique du Nord-Est et la région de la mer du Nord seraient de 16,4 millions d'euros (0,9% de la valeur annuelle de leurs captures débarquées).

L'analyse d'impact ne précise pas si certains États membres/régions seront plus touchés par la proposition que d'autres, ou de quelle manière, en particulier vu qu'elle prétend, pour l'option 1, que la régionalisation pourrait augmenter les coûts dans différentes régions de pêche (voir plus loin).

Subsidiarité/proportionnalité

Les dispositions en matière de conservation des ressources biologiques de la mer relèvent de la compétence exclusive de l'UE conformément à l'article 3, paragraphe 1, point d), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Par conséquent, le principe de subsidiarité ne s'applique pas à ces dispositions (AI, p. 22). En vertu de la régionalisation, les objectifs pour la gestion des pêches seront établis au niveau central, tandis que les règles détaillées nécessaires pour atteindre ces objectifs seront fixées au niveau régional par les États membres (AI, p. 22). L'analyse d'impact ne consacre aucune section spéciale à la proportionnalité et, comme nous l'avons dit plus haut, ce sujet ne semble pas être abordé à un autre endroit du texte. Cela est probablement dû au fait que la Commission considère que la proposition modifie des mesures déjà existantes; en conséquence, aucune préoccupation concernant le principe de proportionnalité n'est soulevée¹⁶, même si le raisonnement sous-tendant cette conclusion peut être remis en question.

Incidences sur le budget ou les finances publiques

L'analyse d'impact explique que les organes publics touchés par la charge budgétaire et administrative sont les instituts nationaux de recherche, le comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP), le Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM) et les administrations nationales des États membres (AI, p. 37).

Pour l'option 1, il y aurait à court terme des coûts supplémentaires liés à l'élaboration de plans de rejets temporaires (entre 80 000 et 120 000 euros par plan de développement selon les estimations) (AI, p. 46). Le passage à la régionalisation pourrait se traduire par une hausse des coûts, en fonction de la région de pêche; par exemple, l'analyse d'impact affirme que l'augmentation des coûts en France¹⁷ serait de 20 à 50% pour cette option, selon les estimations. Les coûts des contrôles des mesures techniques resteront élevés (AI, p. 47). Les coûts administratifs pour les États membres augmenteraient à court terme pour l'option 2, mais les coûts des contrôles seraient réduits grâce à la simplification. Toutefois, les «coûts de mise en œuvre des autres règles techniques en mer seront maintenus et seront élevés». Les coûts de la régionalisation, et les coûts et changements dans la charge de travail pour le CSTEP et le CIEM, devraient être identiques pour toutes les options (AI, p. 51), bien qu'ils ne soient même pas mentionnés pour l'option 1. À long terme, l'approche axée sur les résultats et l'utilisation de plans de déploiement commun (PDC)¹⁸ pourraient réduire les coûts des contrôles. Par exemple, pour les États membres de l'Atlantique du Nord-Est, les économies sont estimées à 10,2 millions d'euros (AI, p. 51).

Pour la sous-option 2.1, les coûts supplémentaires pour les États membres découleraient de la nécessité de mettre en place des systèmes de déclaration précise des captures, car seules les dispositions techniques communes et les mesures de conservation nécessaires seraient maintenues (AI, p. 54). L'option 3 impliquerait la suppression de plusieurs règlements, ce qui présenterait des avantages évidents pour les États membres en termes de réduction des formalités administratives; toutefois, les coûts liés à la nécessité d'une déclaration précise de captures augmenteraient. L'analyse d'impact examine les coûts des contrôles pour toutes les options, identifiant des incidences neutres pour l'option 1, des incidences neutres ou positives pour les options 2 et 2.1 et des incidences positives ou négatives pour l'option 3.

¹⁶ Exposé des motifs de la proposition, p. 7.

¹⁷ La France participe à des pêches dans les eaux du Nord-Ouest, les eaux du Sud-Est, en mer du Nord et en Méditerranée.

¹⁸ Un plan pour le déploiement commun coordonné des moyens nationaux (navires d'inspection, avions de surveillance, équipes mobiles mixtes d'inspection, etc.) pour surveiller et inspecter les activités de pêche qui relèvent des règles de la PCP (AI, Glossaire).

Incidences sur les PME et leur compétitivité

Les incidences sur les PME sont brièvement analysées pour chaque option stratégique, et sont principalement liées à la charge administrative et aux coûts liés à la régionalisation, en vertu de laquelle les PME devraient avoir plus de poids dans le processus décisionnel (AI, p. 37, 47-48). Une analyse plus approfondie de l'incidence sur les PME aurait peut-être été souhaitable, en particulier vu que la flotte de pêche est constituée à 98% de microentreprises. Les incidences sur les PME sont décrites comme négatives et positives pour les options 1 et 3, et positives pour les options 2 et 2.1 (AI, p. 58). Les incidences sur la compétitivité sont neutres pour l'option 1, positives pour les options 2 et 2.1 et négatives et positives pour l'option 3 (AI, p. 57).

Simplification et autres conséquences sur la réglementation

La simplification est l'objectif même de la proposition, qui remplace six règlements soumis à la codécision, en amende ou abroge partiellement trois autres, abroge jusqu'à dix règlements d'application de la Commission et offre «une route directe vers la régionalisation» (AI, p. 50). En plus de la partie de simplification du tableau résumant les options stratégiques, qui énumère les règlements modifiés ou abrogés (AI, p. 35), l'analyse d'impact ne précise pas davantage la manière dont ces règlements seraient affectés dans la pratique ni ce qui arriverait aux 31 règlements restants.

Relations avec les pays tiers

L'article 2 de la proposition stipule que le règlement s'applique aux «navires de pêche battant pavillon de pays tiers et immatriculés dans des pays tiers lorsqu'ils pêchent dans les eaux de l'Union». Selon l'analyse d'impact, les pays tiers suivants qui pêchent dans les eaux de l'UE seraient indirectement touchés par la proposition: la Norvège et les Iles Féroé dans l'Atlantique du Nord-Est et la Turquie, le Maroc et l'Ukraine en Méditerranée et en mer Noire (AI, p. 21). L'analyse d'impact mentionne brièvement les pays tiers comme parties prenantes, citant l'option 2 comme la plus favorable pour l'Atlantique du Nord-Est du fait des possibilités de pêche accrues (AI, p. 49).

Qualité des données, de la recherche et de l'analyse

Pour rédiger l'analyse d'impact, la Commission a utilisé plusieurs rapports et études, à savoir: le rapport d'analyse d'impact accompagnant la proposition de la Commission de nouvelle PCP¹⁹; une évaluation²⁰ externe rétrospective et [prospective](#), qui englobait des consultations de représentants de l'industrie de la pêche, des administrations nationales et des agences de recherche de certains États membres; le [livre vert](#) sur la réforme de la PCP, et les rapports du [CSTEP](#) (AI, p. 1 et 13).

Il est regrettable que la section consacrée à la définition du problème soit parfois plutôt incohérente et confuse pour le lecteur. Par exemple, au problème 4, les exemples donnés semblent contradictoires: la description de la procédure législative ordinaire comme une longue procédure complexe et rigide est illustrée par le cas où il a fallu neuf mois aux colégislateurs pour prendre une décision concernant les mesures techniques pour l'Atlantique du Nord-Est. De même, l'avantage potentiel de la régionalisation est illustré par un exemple où il a fallu trois ans pour que les États membres et le conseil consultatif régional pour les eaux occidentales septentrionales (CCEOS) se mettent d'accord sur une solution d'urgence pour protéger les sébastes juvéniles en mer Celtique et pour que la Commission l'adopte. Si l'analyse d'impact explique que l'évaluation des incidences des différentes options se base sur l'expérience limitée acquise jusqu'à présent en matière de régionalisation (AI, p. 36), la valeur ajoutée de l'aspect de régionalisation en général dans la nouvelle proposition aurait cependant peut-être pu avoir été mieux analysée et présentée. L'analyse des incidences semble être plutôt superficielle et généralement qualitative; en outre, les principaux calculs des coûts sont illustrés par des

¹⁹ [SEC\(2011\) 891 final](#), Analyse d'impact accompagnant la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la politique commune de la pêche [abrogeant le règlement(CE) n° 2371/2002].

²⁰ Study in support of the development of a new technical conservation measures framework within a reformed CFP, 18/07/2014.

exemples existants sans tenter de prévoir les coûts pour les différentes options. Certaines incohérences concernant la présentation des coûts administratifs rendent l'analyse d'impact parfois confuse: par exemple, elle affirme avoir analysé les coûts pour les instituts de recherche et les organes scientifiques (CSTEP et CIEM), pourtant ces coûts ne figurent pas dans l'évaluation des différents types d'incidences.

Consultation des parties prenantes

L'analyse d'impact indique clairement que les parties prenantes concernées par la proposition sont le secteur de la capture de l'UE (propriétaires, opérateurs et équipage de navires de l'UE), les régulateurs de la pêche (organes nationaux, régionaux et locaux réglementant la pêche) et la communauté de recherche du secteur (organes de recherche scientifique et ONG plaidant en faveur d'une gestion durable des pêches) (AI, p. 20). Le secteur de la transformation et du marketing, les consommateurs, les entreprises dépendantes, les communautés et les pays tiers pêchant dans les eaux de l'Union sont également affectés, de manière indirecte (AI, p. 21). Une consultation publique a été organisée entre le 24 janvier et le 16 mai 2014, donnant lieu à un total de 59 contributions écrites reçues de quinze États membres, de cinq des sept conseils consultatifs, de représentants de l'industrie couvrant plus de 80% du secteur de la capture, de onze ONG de pêche, de groupes de protection des consommateurs et du grand public (AI, p. 3 et 77). La Commission a également organisé nombre d'ateliers, consultations et réunions entre 2011 et début 2015 avec les principales parties prenantes (États membres, PE, conseils consultatifs, secteur de la capture et ONG) (AI, p. 4). Il convient de signaler que les avis des parties prenantes sont bien représentés tout au long de l'analyse d'impact, et en particulier dans la description des options stratégiques.

Suivi et évaluation

L'analyse d'impact contient un chapitre consacré au suivi et à l'évaluation (AI, p. 68), qui propose des indicateurs environnementaux, économiques, sociaux et de conformité pour mesurer la réalisation des objectifs de la proposition. Par exemple, les indicateurs environnementaux sont notamment l'évolution des profils des captures, les captures accidentelles et la protection des habitats sensibles; les indicateurs sociaux, entre autres l'emploi et les salaires par ETP; les indicateurs de conformité, par exemple le nombre d'infractions et les jours de patrouille en mer. Les données seront fournies par un cadre de collecte de données, le CIEM, les agences de contrôle et l'Agence européenne de contrôle des pêches (AECF) (AI, p. 68-69). Une évaluation ex post des mesures techniques devrait être réalisée d'ici à 2022, et alimentera directement l'évaluation rétrospective de la PCP début 2022 (AI, p. 69). [L'évaluation de la mise en œuvre](#) du règlement 850/98 par les services de recherche du Parlement européen fait état d'une inquiétude concernant d'éventuelles incidences négatives de la régionalisation sur les activités transfrontalières et l'application. Les coûts de cette dernière sont abordés dans la section relative aux incidences économiques de l'analyse d'impact.

Comité d'examen de la réglementation de la Commission

Le comité d'examen de la réglementation de la Commission a rendu un premier avis négatif sur un projet d'analyse d'impact daté du vendredi 19 juin 2015, dans lequel il donnait trois grandes lacunes auxquelles remédier. Le deuxième avis, positif, de ce comité, adopté le 30 octobre 2015, insistait sur la nécessité de préciser plus en détail les trois aspects suivants: le contenu des options (par exemple, mieux expliquer la différence entre les options 1, 2 et la sous-option 2.1), l'évaluation des incidences (l'analyse est critiquée comme étant hypothétique et basée sur des exemples anecdotiques) et l'efficacité des options (la manière dont la régionalisation résoudrait les problèmes d'efficacité des mesures techniques en vigueur). La même critique a été exprimée dans le premier avis, négatif (AI, p. 2-3). Malgré cela, l'analyse d'impact ne semble pas avoir traité ces lacunes de façon satisfaisante dans sa version finale.

Cohérence entre la proposition législative de la Commission et l'analyse d'impact

La proposition législative de la Commission semble suivre les recommandations de l'option stratégique privilégiée exprimée dans l'analyse d'impact, en particulier concernant la régionalisation. L'article 27 de la proposition met en place des mesures de contrôle et de suivi conformes à celles identifiées dans l'analyse d'impact.

Conclusions

L'utilisation d'informations diversifiées et apparemment solides obtenues dans le cadre d'études externes, de réunions et de consultations, ainsi que la présentation convaincante des avis des parties prenantes et des résultats de la consultation publique tout au long du rapport sont les principales forces de l'analyse d'impact. L'analyse d'impact semble être bien illustrée par des exemples; toutefois, ces derniers ne permettent pas toujours de mieux comprendre les problèmes actuels du fait de leur présentation parfois incohérente et plutôt confuse. L'analyse des différentes incidences sur les parties prenantes et les régions de pêche est plutôt faible. En particulier, l'analyse des incidences sur les PME est brève, qualitative et très générale et aurait peut-être mérité une approche plus approfondie. La raison pour laquelle les options 1 et 2.1 ont été retenues pour une analyse plus approfondie n'est pas claire, étant donné que l'analyse d'impact affirme qu'elles contribueraient peu à résoudre les problèmes d'application des mesures techniques. Une analyse plus approfondie est donnée pour l'option 2, l'option privilégiée, par rapport aux autres options, ce qui pourrait suggérer que l'apparent choix d'options n'est pas aussi large qu'il y paraît. Enfin, l'analyse d'impact aurait pu donner un meilleur aperçu de la manière dont les règlements relatifs aux mesures techniques qui subsistent et les actes de la Commission seraient affectés dans la pratique suite à la proposition.

La présente note, élaborée par l'unité de l'évaluation de l'impact ex ante à l'intention de la commission de la pêche (PECH) du Parlement européen, vise à déterminer si l'analyse d'impact respecte les principaux critères établis dans les lignes directrices de la Commission concernant l'analyse d'impact et les autres paramètres définis par le Parlement dans son guide pratique des analyses d'impact. Elle n'a pas vocation à examiner le contenu de la proposition. La présente note est élaborée à des fins d'information et de mise en contexte afin d'offrir une assistance plus large aux commissions parlementaires et aux députés dans leurs travaux.

Vous pouvez contacter l'unité Évaluation de l'impact ex ante en envoyant un courriel à l'adresse suivante: EPRS-ExAnteImpactAssessment@ep.europa.eu

Manuscrit achevé en juin 2016. Bruxelles, © Union européenne, 2016.

Les opinions exprimées dans le présent document relèvent de la seule responsabilité de son ou de ses auteurs et ne constituent pas la position officielle du Parlement européen. Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

www.europarl.europa.eu/thinktank (Internet) – www.eptthinktank.eu (blog) – www.eprs.sso.ep.parl.union.eu (Intranet)