



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

---

*Commission de la pêche*

---

**2012/0130(NLE)**

10.7.2012

**\*\*\***

## **PROJET DE RECOMMANDATION**

sur la proposition de décision du Conseil relative à la conclusion du protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues dans l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne, d'une part, et le gouvernement du Danemark et le gouvernement autonome du Groenland, d'autre part  
(COM(2012)0247 – C7-0000/2012 – 2012/0130(NLE))

Commission de la pêche

Rapporteur: Ole Christensen

***Légende des signes utilisés***

- \* Procédure de consultation
- \*\*\* Procédure d'approbation
- \*\*\*I Procédure législative ordinaire (première lecture)
- \*\*\*II Procédure législative ordinaire (deuxième lecture)
- \*\*\*III Procédure législative ordinaire (troisième lecture)

(La procédure indiquée est fondée sur la base juridique proposée par le projet d'acte.)

## SOMMAIRE

	<b>Page</b>
PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	5
EXPOSÉ DES MOTIFS .....	6



## PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN

**sur la proposition de décision du Conseil relative à la conclusion du protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues dans l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne, d'une part, et le gouvernement du Danemark et le gouvernement autonome du Groenland, d'autre part (COM(2012)0247 – C7-0000/2012 – 2012/0130(NLE))**

### (Approbation)

*Le Parlement européen,*

- vu la proposition de décision du Conseil (COM(2012)0247),
  - vu le projet de protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues dans l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne, d'une part, et le gouvernement du Danemark et le gouvernement du Groenland, d'autre part (00000/2012),
  - vu la demande d'approbation présentée par le Conseil conformément à l'article 43, paragraphe 2, et à l'article 218, paragraphe 6, deuxième alinéa, point a), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (C7-0000/2012),
  - vu l'article 81 et l'article 90, paragraphe 7, de son règlement,
  - vu la recommandation de la commission de la pêche et les avis de la commission des budgets et de la commission du développement (A7-0000/2012),
1. donne son approbation à la conclusion du protocole;
  2. demande à la Commission de lui communiquer les conclusions des réunions et des travaux du comité mixte institué par l'article 10 de l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche, approuvé par le règlement (CE) n° 753/2007 du Conseil<sup>1</sup>; demande que des représentants du Parlement européen soient autorisés à assister, en qualité d'observateurs, aux réunions et travaux du comité mixte; demande à la Commission de présenter au Parlement et au Conseil, durant la dernière année d'application du protocole et avant l'ouverture des négociations en vue du renouvellement de l'accord, un rapport sur son application;
  3. charge son Président de transmettre la position du Parlement au Conseil et à la Commission, ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres et du Groenland.

---

<sup>1</sup> Règlement (CE) n° 753/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la conclusion d'un accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne, d'une part, et le gouvernement du Danemark et le gouvernement autonome du Groenland, d'autre part (JO L 172 du 30.6.2007, p. 1).

## EXPOSÉ DES MOTIFS

### Les accords de partenariat: généralités

La signature d'accords de partenariat bilatéraux dans le domaine de la pêche avec des pays tiers, appelés «accords de partenariat dans le domaine de la pêche» (APP), est un élément clef du volet extérieur de la politique commune de la pêche (PCP). Ces accords ne concernent pas uniquement l'achat de droits de pêche pour les navires de l'Union: en les signant, les parties prenantes s'engagent à promouvoir des politiques de pêche responsables et durables, fondées sur une évaluation approfondie des ressources disponibles. Les accords servent également à garantir que les possibilités de pêche prévues sont étayées par des avis scientifiques fiables et ne présentent pas de risques pour les stocks halieutiques locaux ni les communautés de pêcheurs locales. Ces dernières doivent, au contraire, bénéficier de programmes d'aide ciblés, financés au titre de la compensation financière de l'Union.

L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne a conféré au Parlement européen des pouvoirs accrus en matière d'accords de partenariat dans le domaine de la pêche: conformément à l'article 218, paragraphe 6, deuxième alinéa, point a), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la conclusion de ces accords est soumise à l'approbation du Parlement européen.

### Le Groenland<sup>1</sup> et l'Union européenne

Le Groenland a rejoint les Communautés européennes en tant que territoire du Danemark en 1973, mais les a quittées à l'issue d'un référendum en 1985. De nos jours, le Groenland est un des pays et territoires d'outre-mer de l'Union, conformément aux dispositions de l'article 355, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Ses relations avec l'Union européenne sont régies, principalement, par les articles 198 à 204 du traité FUE, par le protocole n° 34 sur le régime particulier applicable au Groenland (annexé au traité FUE) et par le partenariat UE-Groenland tel que défini par la décision n° 2006/526/CE du Conseil<sup>2</sup>.

### Les pêcheries au Groenland

L'économie du Groenland est extrêmement dépendante de la pêche et des exportations de produits halieutiques vers l'Union européenne. En 2010, les exportations vers l'Union représentaient ainsi 331 millions d'euros (92,7 % du total des exportations), tandis que les importations en provenance de l'Union se montaient à près du double (614 millions d'euros).

---

<sup>1</sup> Le Groenland a une surface de 2 166 000 km<sup>2</sup>, à 84 % recouverte de glace, et compte 56 700 habitants. Bien que faisant partie intégrante du Royaume de Danemark, le Groenland dispose d'une grande autonomie dans de nombreux domaines de compétence clés depuis 1979 («Loi d'autonomie du Groenland»). En 2009, à l'issue d'un référendum, cette autonomie a été élargie et un gouvernement autonome institué. Le Danemark reste compétent pour la défense, la politique monétaire et, entre autres, le contrôle de la pêche. Le revenu national brut par habitant du Groenland est de 29 300 euros (2010), mais la nécessité d'importer la plupart des produits de consommation courante est à l'origine d'un déficit commercial important, couvert par une subvention globale annuelle du Danemark.

<sup>2</sup> Décision 2006/526/CE du Conseil du 17 juillet 2006 sur les relations entre la Communauté européenne, d'une part, et le Groenland et le Royaume de Danemark, d'autre part (JO L 208 du 29.7.2006). Le 13 juin 2012 a été signée une «lettre d'intention» qui prévoit que l'Union et le Groenland trouvent des moyens de renforcer le dialogue sur les ressources minérales.

Depuis 2007, quelque 220 000 tonnes de poisson sont pêchées chaque année dans les eaux groenlandaises, dont 65 % de crevettes<sup>1</sup>. Le secteur de la pêche génère 6 500 emplois (17 % des emplois totaux), mais seuls 2 000 équivalents à temps plein sont employés directement par le secteur de la pêche, avec une chute de 6 % due à la faible rentabilité et aux départs en retraite<sup>2</sup>.

Le Groenland dispose d'une zone économique exclusive (ZEE) très vaste, de 2 184 254 km<sup>2</sup>, relevant de la compétence du CIEM (Groenland oriental) et de l'OPANO (Groenland occidental). Les deux régions sont des zones de pêche très riches, entre autres du fait de la forte croissance du plancton due aux sels nutritifs provenant de la fonte des neiges et des glaces. Ce plancton est le premier maillon de la chaîne alimentaire de plus de deux cents espèces de poisson, moules et crustacés.

La flotte de pêche groenlandaise compte quelque 750 navires<sup>3</sup>, la plupart de taille réduite. Par ailleurs, entre 1 000 et 2 000 petites embarcations sont utilisées pour la chasse et la pêche. La flotte industrielle compte 47 navires, qui exercent leur activité dans la ZEE ainsi qu'en eaux internationales.

La majorité de l'industrie de transformation des produits de la pêche groenlandaise est gérée par deux compagnies, Royal Greenland A/S<sup>4</sup>, appartenant au gouvernement du Groenland, et Polar Seafood A/S, une entreprise privée; toutes deux administrent une flotte industrielle de pêche aux crevettes.

## **L'APP UE-Groenland**

Le premier accord de partenariat dans le domaine de la pêche avec le Groenland a été signé après son départ des Communautés européennes en 1985, sur le principe que la Communauté puisse maintenir ses droits de pêche traditionnels en échange d'une compensation financière annuelle. L'APP entre l'Union européenne et l'ancien gouvernement autonome du Groenland a été adopté le 28 juin 2007<sup>5</sup>, accompagné du protocole actuellement en vigueur, qui définit les possibilités de pêche et les contreparties financières jusqu'au 31 décembre 2012.

L'actuel protocole prévoyait une contrepartie financière annuelle de l'Union de 14,3 millions d'euros, dont 22,8 % (soit 3,2 millions d'euros) spécialement destinés à la mise en place et à l'amélioration de politiques sectorielles de la pêche. Outre cette contrepartie annuelle, une réserve financière de 9,24 millions d'euros était prévue pour le paiement des prises supplémentaires de cabillaud et de capelan effectuées par des navires de l'Union. Ces sommes ont représenté environ 1,3 % du budget annuel du gouvernement du Groenland.

---

<sup>1</sup> Les autres principales espèces pêchées sont le flétan noir commun, le cabillaud, le sébaste, le crabe des neiges et le capelan; les crevettes représentent 56 % des exportations de produits de la pêche, le reste consistant en flétan, crabe et cabillaud.

<sup>2</sup> À titre de comparaison, le secteur public représente 44 % des emplois.

<sup>3</sup> Données de 2007; voir étude ex-post de la Commission de 2011, page ii.

<sup>4</sup> Après avoir essuyé de lourdes pertes en 2009-2010, l'entreprise a reçu une injection de capitaux non négligeable de la part du gouvernement, suite à laquelle elle aurait réalisé des profits en 2010. Une privatisation serait envisagée.

<sup>5</sup> Règlement (CE) n° 753/2007.

## Évaluation du protocole actuel

L'évaluation ex-post de l'APP UE-Groenland, réalisée pour le compte de la Commission européenne dans la première moitié de l'année 2011 et publiée en septembre 2011<sup>1</sup>, tire des conclusions intéressantes sur l'efficacité de l'actuel protocole, même si elle n'a pu prendre en compte les derniers dix-huit mois de celui-ci.

- Les prises au cours de la période de l'actuel protocole se montent à 48 502 tonnes par an (16 472 tonnes pour les navires de l'Union, 32 030 tonnes pour les navires de pays tiers). Les prises réalisées annuellement par des navires de l'Union dans les eaux groenlandaises représentent environ 0,3 % des prises totales de l'Union dans le monde.
- Ces cinq dernières années, les navires de l'Union ont utilisé en moyenne 63 % du quota de pêche instauré: cependant, si l'on tient compte des quotas transférés à des pays tiers (Norvège, Islande, Îles Féroé) dans le cadre d'échanges bilatéraux, l'utilisation totale des permis de pêche par l'Union atteint 90 % du quota instauré.
- À neuf reprises (au cours de la période 2007-2011), le Groenland n'a pas été en mesure de fournir l'ensemble des quotas de poisson prévus par le protocole, en particulier pour le capelan (toutes années), le cabillaud (2010 et 2011) et le flétan noir commun (2011), avec un déficit annuel moyen de 35 350 tonnes (soit 39 % de la quantité annuelle). Le mécanisme de compensation permettant au Groenland de proposer des possibilités de pêche de remplacement a fonctionné de manière satisfaisante pour les petites fluctuations dans la disponibilité des quotas, mais n'a pas suffi à combler la «dette» des grandes quantités de capelan. Toutefois, les parties sont tombées d'accord sur une forme de compensation satisfaisante.
- Des différences considérables sont apparues dans l'utilisation des quotas, les crevettes, le flétan et le cabillaud étant les plus demandés. Le système intracommunautaire d'échanges de quotas entre États membres a été bien employé et a aidé à maintenir des niveaux d'utilisation réguliers. Au cours des deux premières années, certaines flottes se seraient plaintes d'un échange trop tardif de quotas nuisant à une planification efficace, mais un système d'échanges de quotas plus tôt dans l'année a été mis en place pour résoudre ce problème. Très peu de prises accessoires ont été signalées.
- Sur la période considérée, 37 navires battant pavillon européen<sup>2</sup> ont bénéficié de l'accord, les quotas ayant été alloués en fonction du principe de stabilité relative.
- Les recettes moyennes<sup>3</sup> issues de l'APP ont été de 45,6 millions d'euros par an, dont 70 % (31,9 millions d'euros) au profit de navires de l'Union et 30 % au profit de navires de pays tiers. Les États membres qui semblent avoir le plus bénéficié de l'APP sont l'Allemagne (42 %), le Danemark (11 %), la Pologne (7 %) et le Royaume-Uni (4 %).
- Les bénéfices nets en valeur ajoutée ont été estimés à 20,3 millions d'euros par an, ce qui correspondrait à un rapport coûts-bénéfices pour l'Union de 1,3 (soit 1,30 euro récupéré pour chaque euro dépensé). Ceci a été considéré comme un résultat positif, comme dans le cas d'autres accords «mixtes» de grande envergure.

---

<sup>1</sup> Évaluation ex-post de l'actuel protocole à l'accord de partenariat dans le domaine de la pêche entre l'Union et le Groenland, rapport final (septembre 2011), par Oceanic Développement et MegaPesca Lda (réf.: FPA 5/GRL/11/NC) – années évaluées: 2007 à 2010.

<sup>2</sup> 13 navires espagnols, 6 portugais, 5 allemands, 4 britanniques, 3 lituaniens, 2 polonais, 2 estoniens et 1 danois.

<sup>3</sup> Données fondées sur les prix du poisson publiés en Islande.

- Si l'on s'intéresse à l'emploi, l'APP a contribué à la création d'environ 330 emplois maritimes à plein temps dans l'Union, ce qui correspondrait à un total de 500 emplois dans l'Union qui dépendent directement des possibilités de pêche au Groenland.
- Dans l'ensemble, y compris le soutien au secteur, la contribution de l'Union s'est montée à 30 % de la valeur des ventes de produits de la pêche, soit 286 euros par tonne. Les coûts d'accès totaux aux ressources ont été assurés à 85 % par l'Union et à 15 % par les armateurs, soit une contribution publique dans les mêmes proportions que pour d'autres APP mixtes.
- Quant au Groenland, l'APP lui a permis de générer des revenus à partir de ressources qu'il n'aurait peut-être pas pu exploiter: en moyenne, 15,8 millions d'euros par an en contreparties financières, comprenant 1,9 million d'euros en frais de permis. Cependant, en termes d'efficacité pour l'économie locale, l'APP n'a pas entraîné d'avantages significatifs comme par exemple l'investissement en coentreprise, l'augmentation de l'emploi à bord des navires ou la création de nouveaux centres de débarquement et de traitement.
- Le programme de soutien sectoriel mis en œuvre par le ministère de la pêche, de la chasse et de l'agriculture conformément à l'article 4 du protocole est considéré comme ayant eu des résultats positifs concernant les mesures relatives à la recherche sur la pêche, la formation du personnel et le contrôle de la pêche, contribuant ainsi à l'amélioration de la viabilité du secteur de la pêche au Groenland. Toutefois, l'évaluation ex-post considère que le programme a échoué à apporter des ajustements structurels significatifs aux pêcheries côtières, étant donné que le soutien budgétaire semble avoir été consacré aux dépenses courantes plutôt qu'aux investissements à long terme (exemple: achat d'un navire océanographique).
- Certaines inquiétudes ont été exprimées quant à la viabilité à long terme de trois des dix stocks halieutiques concernés par l'APP, et des données tendent à montrer que le cabillaud, le flétan noir commun (à l'est) et le sébaste (pélagique) ont fait l'objet d'une exploitation non durable. Toutefois, d'autres stocks (crevette à l'est, flétan noir commun à l'ouest, capelan et crabe des neiges) ont quant à eux été considérés comme faisant l'objet d'une gestion viable à long terme. Toutes les pêcheries ont signalé un faible taux de prises accessoires et aucune conséquence négative pour l'écosystème n'a été rapportée.

### **Le nouveau protocole pour 2013-2015**

Sur la base du mandat qui lui a été confié par le Conseil le 19 juillet 2011<sup>1</sup>, la Commission européenne a organisé trois séries de négociations<sup>2</sup> avec le gouvernement du Groenland, y compris des représentants du gouvernement de Danemark, pour renouveler le protocole, celui actuellement en vigueur expirant le 31 décembre 2012. À l'issue de ces négociations, un nouveau protocole, couvrant une période de trois ans<sup>3</sup> à compter du 1er janvier 2013, a été paraphé le 3 février 2012.

Le nouveau protocole prévoit une contrepartie financière de 17,85 millions d'euros par an,

<sup>1</sup> Adopté en point «A» lors de la 3108<sup>e</sup> session du Conseil (Agriculture et pêche) le 19.7.2011.

<sup>2</sup> Septembre 2011 (Ilulissat); novembre 2011 (Bruxelles); du 31.1 au 2.2.2012 (Copenhague).

<sup>3</sup> La période de trois ans, plus courte que celle de six prévue par l'actuel protocole, a été proposée pour permettre au prochain protocole d'être pleinement cohérent avec la réforme de la PCP et avec toute décision relative aux pays et territoires d'outre-mer ou tout futur cadre sur la politique arctique de l'Union.

répartie comme suit:

- a) un montant annuel de 15,1 million d'euros pour l'accès à la ZEE groenlandaise; ce montant inclut une réserve financière d'1,5 million d'euros pour compenser les quantités supplémentaires de chaque espèce mises à disposition par le Groenland;
- b) un montant spécifique de 2,74 millions d'euros par an destiné au soutien et à la mise en œuvre de la politique sectorielle de la pêche du Groenland.

Aux termes du nouveau protocole, le comité mixte établira chaque année pour l'année suivante les possibilités de pêche, en tenant compte des avis des scientifiques, du principe de précaution, des besoins du secteur de la pêche et des quantités minimales nécessaires au maintien des activités de pêche groenlandaises. Le montant des contreparties à verser par les armateurs sera déterminé en prix fixes pour chaque stock, en remplacement de l'ancien système de permis.

Si les possibilités de pêche s'avèrent inférieures à celles fixées au tableau 1, le Groenland se doit de compenser le déficit. Les prises accessoires de tout type par des navires de l'Union ne sauraient dépasser 10 % des prises du stock pêché; dans le cas de la crevette nordique, ce seuil est fixé à 5 %.

**Tableau 1: niveau des possibilités de pêche au titre du protocole actuel et du nouveau protocole (tonnes par an)**

Détail des stocks	Protocole actuel		Nouveau protocole
	2007	2008-2012	2013-2015
Cabillaud (sous-zone OPANO 1)	1 000	3 500	2 200
Sébaste pélagique (sous-zones CIEM XIV&V, sous-zone OPANO 1F)	10 838	8000	3 000
Sébaste démersal (sous-zones CIEM XIV&V, sous-zone OPANO 1F)			2 000
Flétan noir commun (sous-zone OPANO 1 au sud du 68 <sup>e</sup> parallèle nord)	2 500	2500	2 500
Flétan noir commun (sous-zones CIEM XIV&V)	7 500	7500	4 315
Crevette nordique (sous-zone OPANO 1)	4 000	4 000	3 400
Crevette nordique (sous-zones CIEM XIV&V)	7 000	7 000	7 500
Flétan de l'Atlantique (sous-zone OPANO 1)	200	200	200

Flétan de l'Atlantique (sous-zones CIEM XIV&V)	1 200	1 200	200
Crabe des neiges (sous-zone OPANO 1)	500	500	250
Capelan (sous-zones CIEM XIV&V)	55 000	55 000	60 000
Grenadiers (sous-zones CIEM XIV&V)			100
Grenadiers (sous-zone OPANO 1)			100
Prises accessoires (sous-zone OPANO 1)	2 600	2 300	

La réduction des possibilités de pêche pour certaines espèces, entre autres le flétan dans les sous-zones CIEM, est conforme à l'avis des scientifiques concernant les niveaux de prise maximale équilibrée pour 2015.

Concernant d'autres clauses importantes contenues dans le nouveau protocole, les deux parties sont tombées d'accord pour promouvoir les principes de la pêche responsable et pour veiller à l'utilisation viable à long terme des ressources halieutiques dans la ZEE groenlandaise.

Les clauses classiques de suspension et de réexamen, susceptibles d'influer sur le paiement de la contrepartie financière annuelle, font également partie du nouveau protocole. Plus précisément, ces clauses sont mises en œuvre en cas de non-application des programmes de soutien à la politique sectorielle de la pêche prévus par l'article 2, paragraphe 2, point b, et en cas de toute violation manifeste des droits de l'homme visés à l'article 6 du traité sur l'Union européenne. Une violation de cet ordre est, dans le cas du Groenland, un scénario improbable.

## Conclusions

Compte tenu de tout ce qui précède, votre rapporteur estime que l'actuel accord de partenariat dans le domaine de la pêche avec le Groenland est cohérent avec les objectifs de la politique commune de la pêche et avec le principe de pêche durable, et qu'il a présenté de grands bénéfices mutuels pour les deux parties. Il estime également qu'il représente une pierre de touche importante pour la coopération entre l'Union et le Groenland ainsi que pour la coopération nordique dans le domaine des ressources halieutiques, et recommande donc son approbation.

Votre rapporteur salue le fait que, durant le processus de négociation du protocole, les acteurs concernés ont été entendus et les avis des scientifiques pris sérieusement en considération, et que le nouveau protocole simplifie un certain nombre de questions techniques.

Votre rapporteur est convaincu que les effets bénéfiques des mesures de soutien au secteur de la pêche pour l'économie locale et les communautés côtières, en particulier concernant la création d'emplois, deviendront manifestes à long terme; il conviendrait dès lors que la Commission les évalue de manière détaillée à l'expiration du nouveau protocole. Le Parlement européen devrait également avoir la possibilité de suivre de plus près l'ensemble du processus d'application du programme de soutien sectoriel pluriannuel.

En conclusion, les demandes suivantes sont adressées une nouvelle fois à la Commission:

- la Commission devrait transmettre au Parlement les conclusions des réunions et des travaux du comité mixte institué par l'article 10 de l'accord, ainsi que le programme sectoriel de pêche mentionné à l'article 3, paragraphe 2, du protocole et les résultats des évaluations annuelles;
- des représentants du Parlement européen devraient participer, en qualité d'observateurs, aux réunions et aux travaux du comité mixte;
- la Commission devrait présenter au Parlement européen et au Conseil, avant la renégociation de l'accord, un rapport sur son application;
- le Parlement européen et le Conseil devraient être traités équitablement en ce qui concerne le droit à être pleinement et immédiatement informés, ainsi que le suivi et l'évaluation de l'exécution de chaque accord international dans le domaine de la pêche, et la négociation de sa révision.

Le rapporteur rappelle à la Commission et au Conseil que l'exigence d'informer le Parlement reflète également l'obligation plus générale incombant aux institutions de pratiquer entre elles une «coopération loyale», conformément à l'article 13, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne.