

Avril 2016

Gestion durable des flottes de pêche externes

Analyse d'impact (SWD(2015) 279, SWD(2015) 276 (résumé)) d'une proposition de la Commission en vue d'un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la gestion durable des flottes de pêche externes, abrogeant le règlement (CE) n° 1006/2008 (COM(2015) 636)

Contexte

La présente note a pour but de fournir une première évaluation des points forts et des points faibles de l'[analyse d'impact](#) de la Commission qui accompagne sa proposition relative à la gestion durable des flottes de pêche externes, abrogeant le règlement (CE) n° 1006/2008. Cette proposition, adoptée le 10 décembre 2015, a été renvoyée à la commission de la pêche du Parlement.

L'objectif de la politique commune de la pêche (PCP) est de parvenir à une exploitation des ressources aquatiques vivantes et à une aquaculture qui soient durables du point de vue économique, environnemental et social. La PCP englobe les activités de pêche menées dans les eaux de l'Union, y compris par des navires de pays tiers, ainsi que celles réalisées en dehors des eaux de l'Union par des navires de pêche européens. La dimension extérieure de la PCP vise à garantir que les mêmes principes et normes s'appliquent aux activités de pêche dans les eaux de l'Union et en dehors de celles-ci. À la suite de la dernière réforme de la PCP, consacrée par le règlement de base (UE) n° 1380/2013 (en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2014), les modifications correspondantes doivent être dûment reflétées dans les trois piliers complémentaires de la mise en œuvre de la PCP, à savoir le règlement relatif à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN), le règlement relatif au contrôle et le règlement sur les autorisations de pêche. La proposition de règlement¹ à l'examen relative à la gestion durable des flottes de pêche externes doit remplacer le règlement (CE) n° 1006/2008 consacré aux autorisations de pêche. Ce texte est appelé à régir les autorisations délivrées aux navires de pêche de l'Union pour pêcher en dehors des eaux de l'Union et celles accordées aux navires de pêche de pays tiers pour pêcher dans les eaux de l'Union.

La révision actuelle du règlement sur les autorisations de pêche est nécessaire à la réalisation des objectifs de la nouvelle PCP. Cette révision est également une initiative de réglementation affûtée (REFIT) visant à clarifier et à simplifier les dispositions en vigueur, notamment en ce qui concerne les responsabilités assumées au niveau de l'Union, des États membres et des opérateurs, ainsi qu'à mettre ledit règlement en conformité avec le règlement relatif au contrôle². La révision dudit règlement est également nécessaire du fait que plusieurs changements au niveau international³ ont amené une définition claire des responsabilités incombant à l'État du pavillon. Dans sa

¹ [Nouvelle réglementation pour la gestion des flottes de pêche externes de l'Union / Législation en cours, Irina Popescu](#)

² Exposé des motifs de la proposition, p. 2.

³ L'Union a entériné le plan d'action international de la FAO visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, de même que les directives volontaires de la FAO pour la conduite de l'État du pavillon. En vertu de ces dernières, c'est à l'État du pavillon qu'il incombe d'assurer la conservation à long terme et l'exploitation durable des ressources biologiques marines et des écosystèmes marins. En outre, elles recommandent que l'État du pavillon mette en place un régime d'autorisation. En avril 2015, le tribunal international du droit de la mer (TDIM) a statué que l'État du pavillon est tenu, au titre de

communication de 2011 sur la dimension extérieure de la PCP, la Commission a proposé de soumettre le règlement sur les autorisations de pêche à une révision, idée que le Conseil a appuyée dans ses conclusions du 19 mars 2012. Dans sa résolution sur la dimension extérieure de la PCP de novembre 2012⁴, le Parlement européen s'est dit favorable à une réforme approfondie de la PCP et a demandé que le champ d'action de cette politique soit étendu au-delà des accords bilatéraux et des organisations régionales de gestion des pêches (ORGP)⁵.

La flotte externe de l'Union est évaluée à quelque 700 navires, dont 250 à 300 opèrent dans le cadre d'accords bilatéraux (analyse d'impact, p. 18). En dépit du nombre restreint de navires (équivalent à moins de 1 % de la flotte totale de l'Union), la flotte externe est à l'origine de plus de 25 % du volume total des captures (plus de 90 % dans le cas des thonidés et espèces apparentées). Une grande majorité des navires opèrent exclusivement en dehors des eaux de l'Union. Les États membres qui possèdent une flotte externe importante sont l'Espagne, la France, le Portugal, la Pologne et les Pays-Bas⁶. À l'exception de ces accords publics, "le règlement sur les autorisations de pêche ne permet pas de recenser ni de comptabiliser l'ensemble des navires de l'Union pêchant dans les eaux extérieures. L'un des objectifs de la proposition de règlement est précisément de changer cette situation et d'améliorer la surveillance de la flotte externe de l'Union"⁷. La surveillance des activités de la flotte de pêche de l'Union, quel que soit le lieu où elles s'exercent, est primordiale pour promouvoir la pêche durable et combattre les opérations illicites.⁸

Définition du problème

Tandis que les dispositions régissant les activités des navires non européens opérant dans les eaux de l'Union ne semblent pas poser de difficultés, l'analyse d'impact met en évidence les lacunes que comportent les dispositions de l'actuel règlement sur les autorisations de pêche en ce qui concerne les activités des flottes de pêche des États membres en dehors de l'Union. En l'occurrence, ce texte ne permet pas un suivi, un contrôle et une surveillance efficaces et transparents des flottes externes de l'Union. Ceci est principalement dû à l'existence de dispositions imprécises et confuses⁹ et à une répartition peu claire des compétences entre les différents niveaux d'administration concernés, ainsi qu'à une série de lacunes affectant certaines dispositions. Une absence de solution à ces problèmes risque de nuire à l'exploitation durable des ressources halieutiques et de ternir la réputation internationale de l'Union européenne.

En outre, l'Union doit être en mesure de se conformer aux directives volontaires de la FAO pour la conduite de l'État du pavillon en ce qui concerne un régime d'autorisation des activités de pêche; ainsi, un navire ne peut se livrer à des activités de pêche à moins d'y avoir été autorisé à la fois par l'État du pavillon et par le pays tiers où il opère, selon des modalités conformes au droit international et privilégiant une gestion durable.

son devoir de diligence, d'empêcher que des activités de pêche INN ne soient menées dans des eaux de pays tiers, en précisant que, si un navire de l'Union européenne enfreint un accord de pêche bilatéral conclu par celle-ci, c'est sa responsabilité qui est engagée et non celle des États membres.

⁴ [Résolution du Parlement européen du 22 novembre 2012 sur la dimension extérieure de la politique commune de la pêche \(2011/2318\(INI\)\)](#).

⁵ Le Parlement a demandé que soient prises en compte des activités de pêche actuellement non couvertes, comme les accords privés entre des armateurs de l'Union et des pays tiers et le changement temporaire de pavillon pour celui d'un pays tiers en vue d'obtenir de nouvelles possibilités de pêche.

⁶ Résumé de l'analyse d'impact, p. 3.

⁷ La Commission propose de [nouvelles règles](#) pour améliorer la transparence et la surveillance des activités de pêche internationales de la flotte de l'Union.

⁸ Pour de plus amples informations, voir les autres notes d'information EPRS sur le même sujet, et notamment:

- [Nouvelle réglementation pour la gestion des flottes de pêche externes de l'Union / Législation en cours, Irina Popescu](#)

- [Au-delà des mers européennes: la dimension extérieure de la politique commune de la pêche, Analyse approfondie, Irina Popescu, p.7 - Règlement n° 1006/2008 du Conseil concernant les autorisations pour les activités de pêche des navires de pêche communautaires en dehors des eaux communautaires et l'accès des navires de pays tiers aux eaux communautaires, Évaluation de la mise en œuvre, Lorna Schrefler](#)

⁹ Analyse d'impact, p. 11.

L'analyse d'impact décèle quatre problèmes précis qu'il faut résoudre.

1. Des dispositions imprécises et confuses. Selon l'analyse d'impact, certaines dispositions ne sont pas compatibles avec le traité de Lisbonne ou d'autres textes. Les mesures d'exécution prévues par le règlement relatif aux autorisations de pêche doivent être prises par la Commission. Or, ces mesures n'entrent pas dans le champ d'application du nouveau régime d'actes délégués ou d'actes d'exécutions introduits par le traité FUE, c'est pourquoi elles doivent être traitées de façon spécifique, c'est à dire en prévoyant une délégation de pouvoir à la Commission pour la transmission des autorisations de pêche et la réallocation des possibilités de pêche¹⁰. En outre, l'analyse d'impact soutient que les définitions prêtent à confusion. Des concepts comme "navire de pêche" ou "activité de pêche" sont entendus différemment dans le règlement sur les autorisations de pêche, le règlement relatif au contrôle et le règlement INN, ce qui aboutit à des incohérences et à une insécurité juridique. En outre, les notions de "licence de pêche" et "autorisation de pêche" sont utilisées indifféremment, ce qui a conduit à l'attribution non-justifiée d'autorisations de pêche. Par ailleurs, l'analyse d'impact met en évidence le manque de clarté des dispositions concernant les demandes et la délivrance d'autorisations de pêche (applicables dans le cadre des accords bilatéraux ou des ORGP) et de celles relatives à la gestion de ces autorisations (applicables dans le cadre des accords bilatéraux).

Dans le cas des dispositions relatives aux demandes, les critères d'admissibilité sont jugés mal définis et difficiles à vérifier. Si des améliorations ont été apportées (comme la création d'un formulaire pour les demandes d'autorisation et le fait que certaines ORGP se soient mises d'accord sur les données minimales requises pour autoriser les activités de pêche des navires), elles ne se reflètent pas dans la législation, ce qui risque de donner lieu à des incohérences entre les obligations issues de la législation européenne et les normes internationales en vigueur. En outre, il n'est pas prévu de dispositions ou de mécanismes pour vérifier qu'un opérateur qui introduit une demande d'autorisation de pêche respecte bien toutes les obligations en matière de transmission des données de captures et d'efforts ainsi que de paiement des redevances dues. Pour ce qui est de la gestion des autorisations de pêche, des incertitudes opérationnelles existent (article 10 du règlement actuel) en ce qui concerne les activités de pêche des armateurs dans la période transitoire entre la fin d'un protocole et l'entrée en vigueur du suivant. En outre, les règles de réallocation actuelles ne sont pas claires lorsqu'il s'agit de la réallocation à un État membre de possibilités de pêche non-utilisées par un autre, ce qui entraîne des retards dans le processus et une sous-utilisation des possibilités de pêche négociées par l'Union dans le cadre d'accords bilatéraux. Cette situation entraîne deux types de conséquences: financières (ces possibilités non exploitées sont financées par le budget de l'Union) et économiques (certains opérateurs qui auraient la capacité de pêcher davantage ne peuvent pas le faire en l'absence d'un mécanisme de redistribution efficace et rapide).

Enfin, la collecte des données présente des lacunes. Les États membres devraient envoyer aux services de la Commission des données sur les capacités des navires de pêche et sur les espèces pêchées. Le format utilisé pour cette collecte diffère d'un État membre à l'autre, tandis que le processus particulier de validation des données de captures entraîne des retards dans l'application du règlement. Ces lacunes dans la collecte des données et leur présentation hétérogène entraînent une charge de travail considérable pour les services de la Commission et a des répercussions négatives au niveau tant national qu'europpéen.

2. Une répartition peu claire des compétences entre administrations. La description de certaines procédures de traitement des demandes d'autorisation de pêche, et notamment les délais et les circuits à respecter, manquent de clarté. Certaines informations font l'objet d'une double vérification, à la fois au niveau national et au niveau européen, ce qui réduit l'efficacité de la gestion et du suivi des demandes d'autorisation de pêche. À certains stades de la procédure, les délais sont difficiles à respecter en raison de retards opérationnels et de la nécessité de transmettre les données à toutes les parties prenantes. Pour remédier à cela, les administrations nationales et les services de la Commission ont proposé des solutions ad hoc, par exemple l'échange électronique de données.

¹⁰ Analyse d'impact, p. 12.

3. Des lacunes concernant les règles applicables aux accords privés. Le règlement actuel ne précise pas les conditions à remplir pour qu'un propriétaire de navire puisse obtenir une autorisation de pêche de la part d'un pays tiers. Les seules règles qui s'appliquent actuellement sont celles du pays tiers. Dès lors, l'Union ne peut pas réellement contrôler l'activité de ses flottes. Cette situation pourrait avoir une incidence négative sur les ressources halieutiques. En outre, il n'existe pas de normes minimales concernant la traçabilité des opérations financières ayant servi à obtenir des licences privées, ce qui débouche sur des imbroglios juridiques, une transparence insuffisante et un manque de suivi et de contrôle de la flotte externe de l'Union. En vertu du règlement actuel sur les autorisations de pêche, les États membres ne sont pas obligés d'informer la Commission des autorisations de pêche dont bénéficient les navires battant leur pavillon dans le cadre d'accords privés.

4. Absence de prise en compte des changements de pavillon abusifs. Le changement de pavillon n'a rien d'illégal en soi, mais il peut être associé à des stratégies illicites visant à dépasser le quota autorisé, ce qui contredit le principe même de la PCP. La version actuelle du règlement sur les autorisations est telle que le changement de pavillon pourrait être utilisé pour contourner la clause d'exclusivité figurant dans les accords bilatéraux, selon laquelle les navires de l'Union ne peuvent avoir accès aux ressources halieutiques d'un pays tiers en dehors du cadre dudit accord. Certains opérateurs ont recours au changement de pavillon une fois qu'ils ont épuisé leur quota, pour retourner sous pavillon d'un État membre de l'Union quelques mois plus tard, ce qui constitue une infraction aux règles visant à limiter la surpêche de certaines espèces. Cette situation pourrait donner lieu à une pêche illicite, non-déclarée et non-réglémentée pratiquée par certains opérateurs européens.

Les problèmes rencontrés dans l'application du règlement actuel auraient pu être mieux expliqués et structurés. Il aurait été préférable que l'analyse d'impact comporte plus de preuves à l'appui de son examen des problèmes ainsi que davantage d'exemples concrets.

Objectifs de la proposition législative

Selon l'analyse d'impact, l'objectif *général* de la proposition de la Commission est d'améliorer la gouvernance globale des océans à travers un meilleur suivi de la flotte de pêche externe de l'Union européenne. Améliorer la gouvernance globale des océans apparaît un objectif très ambitieux. Parmi les objectifs *spécifiques*, on peut citer notamment:

- 1) la mise en place d'un cadre juridique cohérent grâce à:
 - l'amélioration de la cohérence et de l'alignement sur d'autres cadres législatifs en place;
 - la clarification des dispositions relatives aux autorisations de pêche obtenues dans le cadre d'accords bilatéraux;
 - la clarification des dispositions relatives aux navires non-européens opérant dans les eaux de l'Union;
- 2) la clarification des rôles respectifs des différentes administrations concernées;
- 3) le renforcement de la transparence des autorisations de pêche privées;
- 4) la lutte contre les changements de pavillon abusifs.

Le lien entre les problèmes exposés ci-avant et certains des objectifs fixés n'est pas évident. Par exemple, le manque de clarté des critères concernant les demandes et la délivrance d'autorisations dans le cadre des accords bilatéraux et des ORGP n'est traité qu'en partie, puisqu'aucun objectif spécifique n'est fixé pour la délivrance d'autorisations de pêche dans le cadre des ORGP. Les objectifs spécifiques sont présentés de manière succincte dans le résumé de l'analyse d'impact. On note l'absence d'objectifs *opérationnels*.

Éventail des options envisagées

Outre le scénario de référence exposé dans la première partie de l'analyse d'impact, quatre options sont présentées:

Option 1: révision du règlement actuel strictement limitée à un alignement sur les dispositions du traité de Lisbonne.

Option 2: lignes directrices destinées à clarifier le texte actuel. En plus de ce que prévoit l'option 1, la Commission élaborerait des lignes directrices visant à clarifier la façon dont certaines dispositions trop imprécises pourraient être interprétées, notamment pour ce qui est: des procédures, délais et responsabilités concernant la soumission, le traitement et la transmission des autorisations de pêche délivrées dans le cas des accords de partenariats en matière de pêche (APP) ou l'établissement des listes de navires autorisés à pêcher dans le cadre du "mandat" d'une ORGP; de la réallocation entre États membres des possibilités de pêche qui s'avèreraient non-utilisées ou sous-utilisées (article 10 du règlement actuel). Ces lignes directrices pourraient partir des solutions ad hoc mises au point par les administrations nationales et la Commission dans la mise en œuvre des procédures de traitement des autorisations de pêche ainsi que des opinions exprimées par les différentes parties prenantes lors des consultations. Cette option ne permettrait pas de modifier les critères d'attribution des autorisations de pêche, ni de mettre en place un régime cohérent et complet de gestion et de contrôle des flottes de pêche externes.

Option 3: modification du règlement actuel. Cette option reprend les modifications prévues aux options 1 et 2, et introduit en outre une sécurité juridique. Ces modifications permettraient de remédier aux insuffisances, incertitudes et lacunes du règlement actuel, permettant ainsi d'atteindre l'objectif d'établir des dispositions claires et précises pour les États membres et les opérateurs privés. Elles porteraient en particulier sur: des dispositions visant à l'établissement d'une liste de critères d'admissibilité relatifs aux demandes d'autorisation de pêche; la clarification des délais relatifs à l'introduction des demandes d'autorisation; la suppression des dispositions portant sur la continuité des activités de pêche au terme d'un protocole ou dans la période transitoire entre deux protocoles; l'harmonisation des données de captures et d'efforts; la normalisation des formats et de la fréquence de transmission des données afin de garantir un niveau élevé de contrôle sur l'activité; la réallocation des possibilités de pêche entre les États membres. Des modifications pourraient en outre être apportées concernant les différentes définitions, les calendriers et les procédures de délivrance des licences, ainsi que les rôles respectifs de la Commission et des États membres. Cette option n'impliquerait pas d'élargir le champ d'application du règlement actuel, ni d'adopter de nouvelles dispositions allant au-delà de l'adaptation des règles actuelles visant à une simplification et une clarification du cadre juridique. Ainsi, le cas des autorisations directes et celui des changements de pavillon ne seraient pas couverts par cette option.

Option 4: adoption d'un nouveau règlement au champ d'application élargi englobant également les licences de pêche privées et le changement abusif de pavillon. L'option 4 va plus loin que l'option 3 en ce qu'elle prévoit des dispositions englobant la totalité des activités de pêche en introduisant le principe de l'autorisation préalable par l'État du pavillon. Elle inclut des dispositions visant à renforcer les conditions d'octroi de licences privées ainsi que la surveillance des navires qui en bénéficient. Elle introduirait en outre des dispositions destinées à prévenir les stratégies de changement de pavillon utilisées pour contourner les règles de la CFP ou les mesures de conservation applicables. Pour ce faire, il serait nécessaire d'instaurer des normes minimales pour garantir que, même pendant une brève période de changement de pavillon, les navires européens pratiquent une gestion durable des ressources. L'affrètement serait intégré et réglementé dans le cadre de cette option. L'échange électronique de données entre la Commission et les États membres devrait simplifier le flux d'informations relatif aux demandes d'autorisation et accélérer le traitement de celles-ci. La création d'un registre électronique, et partiellement public, des autorisations de pêche est également envisagée dans l'optique d'une amélioration de la transparence des activités de pêche de la flotte européenne.

L'option privilégiée est l'option 4, car elle répond à tous les objectifs et contribue à la crédibilité de l'Union européenne au niveau international en matière de pêche. Un examen et une analyse comparative plus poussés de la faisabilité de l'option non législative par rapport aux options législatives auraient été utiles.

Le tableau 1¹¹ de l'analyse d'impact tente, sans vraiment y parvenir, de synthétiser les quatre options et le scénario de référence. Malheureusement, ceux-ci sont présentés et comparés au regard d'aspects qui semblent n'entretenir qu'un lien ténu avec les problèmes examinés ou les objectifs recensés. Il est également surprenant que l'exposé des motifs qui accompagne la proposition présente cinq options au lieu des quatre examinées dans l'analyse d'impact et le résumé correspondant. Cela étant, la teneur de l'option privilégiée est similaire dans les trois documents et correspond à l'option 4 décrite dans l'analyse d'impact.

Champ de l'analyse d'impact

Les différentes options sont analysées, de manière très large et superficielle, à l'aune de leurs répercussions économiques, sociales et environnementales. L'évaluation des répercussions de l'option retenue domine l'analyse. De plus, il n'y a aucune analyse quantitative. En effet, la Commission reconnaît qu'il existe des incertitudes quant au nombre exact de navires concernés par le règlement et relève que l'absence de données précises en provenance des États membres rend toute tentative de quantification "difficile"¹². Par conséquent, l'analyse d'impact ne présente aucune méthode et ne contient pas d'analyse coûts-bénéfices, ni à court terme ni à long terme. L'incidence potentielle sur le marché des produits de la pêche et le consommateur final n'est pas établie.

Subsidiarité / proportionnalité

En vertu de l'article 3, paragraphe 1, point d), du traité FUE, l'Union dispose d'une compétence exclusive dans le domaine de la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche. Le principe de subsidiarité ne s'applique donc pas en l'espèce. La question de la proportionnalité est évoquée dans l'exposé des motifs de la proposition, mais elle n'est pas du tout abordée dans l'analyse d'impact. L'exposé des motifs établit que "[l]es avantages escomptés l'emportent [...] nettement sur les efforts à fournir, notamment en termes d'effet positif sur la gestion des ressources halieutiques"¹³, une affirmation qui n'est toutefois étayée par aucun autre élément concret. Un règlement est choisi en tant qu'instrument juridique approprié, car il garantit une application uniforme des règles en question dans toute l'Union. Les parlements nationaux n'ont émis aucun avis motivé.

Incidences sur le budget ou les finances publiques

L'analyse d'impact conclut à l'absence d'incidence sur le budget ainsi qu'à des répercussions négligeables sur les administrations et les budgets nationaux, bien que des conséquences mineures d'ordre organisationnel (liées à la mise en place de l'échange de données et du registre électronique) sont envisageables pour les administrations. Un examen plus poussé des contraintes administratives supplémentaires liées à l'introduction de critères d'admissibilité renforcés aurait donné davantage de poids à l'analyse d'impact.

Incidences sur les PME et sur leur compétitivité

La flotte concernée par le règlement est généralement composée de navires de pêche industrielle de plus de quarante mètres. Selon l'analyse d'impact, la vaste majorité des entreprises concernées n'entrent pas dans la catégorie des PME, raison pour laquelle l'incidence sur les PME n'a pas été analysée. Pour ce qui est de la compétitivité, les règles envisagées par l'option privilégiée concernant le changement de pavillon pourraient avoir des répercussions sur la compétitivité de la flotte de pêche extérieure de l'Union, qui serait soumise à des exigences plus strictes que des navires battant d'autres pavillons, en conséquence de quoi certains navires pourraient sortir du fichier européen de la flotte de pêche et opter pour des pavillons moins exigeants¹⁴.

¹¹ AI, p. 30-31.

¹² AI, p. 31.

¹³ Exposé des motifs de la proposition, p. 4.

¹⁴ AI, p. 37.

Simplification et autres conséquences sur la réglementation

La révision du règlement sur les autorisations de pêche s'inscrit dans le cadre du programme REFIT. Selon l'exposé des motifs de la proposition, "[l]a clarification et la simplification de la réglementation devraient rationaliser et améliorer le traitement des demandes d'autorisation, assurer une plus grande sécurité pour les opérateurs économiques et éviter que différents acteurs remplissent les mêmes fonctions. Cela devrait contribuer à améliorer le cadre réglementaire dans lequel opère la flotte externe tout en renforçant le contrôle des autorités publiques"¹⁵. La mise en place d'un registre des autorisations de pêche (comportant à la fois une partie publique et une partie sécurisée) est proposée pour permettre à toutes les parties intéressées d'accéder aux informations relatives aux activités de la flotte externe, dans le respect de la réglementation régissant le traitement des données à caractère personnel.

Relations avec les pays tiers

Le règlement proposé aura une incidence positive sur l'octroi de licences de pêche par des pays tiers à des navires de l'Union. En améliorant la gestion de sa flotte de pêche externe, l'Union contribuerait à établir une référence au niveau international dans ce domaine ainsi qu'à améliorer la gestion des ressources halieutiques à l'échelon mondial. Certains pays tiers pourraient ainsi s'inspirer du nouveau règlement de l'Union pour modifier leur propre système et renforcer le contrôle des navires battant leur pavillon.

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

L'analyse d'impact est rédigée en français et certaines de ses annexes sont en anglais. Le fait que le titre de l'annexe 3 soit en français et son contenu en anglais est déroutant. L'explication des termes techniques, qui aurait facilité la compréhension aux profanes, n'est pas systématique. En outre, l'analyse d'impact souligne qu'une clarification des termes "licence de pêche" et "autorisation de pêche" est nécessaire, alors même que ces deux termes semblent quelquefois y être employés de manière interchangeable. D'une manière générale, l'analyse d'impact comporte un certain nombre d'incohérences, la présentation de l'analyse menée tend à manquer de clarté et l'information aurait pu être mieux structurée.

Il semblerait que la Commission n'ait pas commandé d'étude externe en amont de la préparation de l'analyse d'impact ni eu recours à des experts externes. Cela étant, des réunions techniques ont été organisées avec les États membres. L'analyse d'impact ne contient pour ainsi dire aucune évaluation quantitative, et toute tentative en ce sens est peu probante. Elle affirme, par exemple, sans autre explication, que le coût de l'informatisation des procédures et de la création du registre serait, selon les premières estimations¹⁶, d'au moins 150 000 euros. La Commission considère que ces coûts sont relativement modestes par rapport aux avantages du partage d'expériences entre les administrations et de la réalisation des objectifs politiques et, partant, que cet investissement est justifié. Le rapport aurait pu invoquer des arguments plus probants et s'appuyer sur des chiffres concrets pour démontrer que les avantages escomptés l'emportent sur les coûts. D'un point de vue qualitatif, l'analyse d'impact aurait gagné à établir une estimation plus précise de coûts administratifs associés à l'option privilégiée (option 4). D'une manière générale, l'analyse qualitative de toutes les options est principalement axée sur les avantages, tandis que les coûts potentiels ne sont évoqués qu'en quelques rares occasions.

La proposition prévoit que la Commission définira une méthode pour la réallocation des possibilités de pêche entre les États membres par voie d'actes d'exécution. L'analyse d'impact ne précise pas si ces actes seront assortis d'une analyse d'impact. De plus, les options sous revue ne sont pas comparées à l'aune de leur efficacité

¹⁵ Exposé des motifs de la proposition, p. 5.

¹⁶ AI, p. 36.

et de leur cohérence dans l'optique de la réalisation des objectifs stratégiques mais, étrangement, de leur capacité à satisfaire à des indicateurs relatifs au suivi et à l'évaluation (voir tableau 4)¹⁷.

Consultation des parties prenantes

Une consultation a été menée pendant douze semaines, entre avril et juillet 2013, sur la base d'un document de consultation et d'un questionnaire spécifique. Seulement 11 réponses, représentant 17 organisations, ont été reçues. L'analyse d'impact affirme que même si ce chiffre semble faible, toutes les catégories de parties prenantes, telles que les États membres, les armateurs ou encore les ONG, ont eu la possibilité de s'exprimer. L'annexe 2 présente les opinions exprimées par les différentes parties prenantes.

En complément des réponses reçues, une réunion technique a été organisée par la Commission avec les États membres le 30 septembre 2013. Elle avait pour objectif de recueillir l'avis des entités directement concernées par la gestion des autorisations ainsi que de débattre de certaines options. L'annexe 4 présente les sujets examinés et l'avis des neuf États membres participants. Ces derniers ont insisté sur l'ampleur disproportionnée des efforts requis de la part des administrations ainsi que sur la simplification nécessaire; les incohérences du règlement actuel et la nécessité de clarifier le rôle de la Commission et des États membres; ainsi que la réallocation des possibilités de pêche, les licences privées et les changements abusifs de pavillon. En outre, plusieurs autres réunions techniques ont eu lieu avec les États membres qui détiennent la part la plus importante de la flotte externe (Espagne, France, Lituanie, Pays-Bas et Pologne) et avec des opérateurs de ces pays. Enfin, une réunion extraordinaire du Conseil consultatif régional pour la flotte en haute mer/pêche lointaine, qui compte dans ses rangs des représentants du secteur de la pêche et d'ONG, a eu lieu à Bruxelles le 18 juin 2013 afin de débattre de la révision du règlement sur les autorisations de pêche et, en particulier, des changements abusifs de pavillon et des licences privées.

Selon l'analyse d'impact, les armateurs de la flotte de pêche externe de l'Union, les administrations des États membres et les services de la Commission sont les parties prenantes concernées au premier chef par la modification du règlement sur les autorisations de pêche. Quatorze administrations nationales sont concernées par le nouveau règlement (les autres États membres n'ont pas de flotte externe).

L'avis des différents types de partie prenante est exposé de manière systématique pour chacune des options examinées. Cela étant, l'analyse d'impact et son résumé se contredisent sur un point: alors qu'aucun groupe de parties prenantes n'a adhéré aux options 1 et 2¹⁸ selon l'analyse d'impact, le résumé indique que quelques associations du secteur de la pêche d'espèces autres que le thon estiment que le cadre actuel est satisfaisant¹⁹.

Suivi et évaluation

La Commission prévoit d'affecter un groupe d'experts des administrations nationales au suivi de la mise en œuvre du règlement. L'analyse d'impact propose plusieurs indicateurs pour assurer le suivi et mesurer la capacité de l'Union à gérer les activités de pêche de sa flotte externe. La mise en œuvre d'un système transparent d'information sur les autorisations de pêche et les activités de la flotte externe doit constituer la première étape en vue de prouver l'efficacité du nouveau règlement. Une évaluation sera réalisée cinq ans après l'entrée en vigueur de ce dernier. Le rapport de la Commission à cet égard s'appuiera sur les rapports remis par les États membres.

¹⁷ AI, p. 39.

¹⁸ Analyse d'impact, p. 26.

¹⁹ Résumé de l'analyse d'impact, p. 3.

Comité d'analyse d'impact de la Commission

Le comité d'analyse d'impact de la Commission (CAI) a rendu un premier avis négatif sur un projet d'analyse d'impact le 24 janvier 2014. Une version révisée a été approuvée cinq mois plus tard. Le comité préconise néanmoins d'y apporter d'autres améliorations, notamment: d'apporter davantage d'éléments concrets à l'appui de la définition du problème; de préciser l'estimation des coûts administratifs liés à l'option 4; et de mieux expliquer le contenu des options ainsi que la façon dont elles fonctionnent dans la pratique. S'il apparaît que l'analyse d'impact ne satisfait pas pleinement à ces exigences, elle est conforme à la demande du comité d'intégrer systématiquement l'avis des parties prenantes dans le rapport.

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

D'une manière générale, la proposition législative tient compte des recommandations formulées dans l'analyse d'impact.

Conclusions

Globalement, on peut penser que l'analyse d'impact tente réellement d'exposer les problèmes perçus comme devant être résolus, et de définir les objectifs de la proposition. Les résultats de la consultation des parties prenantes, malgré sa faible envergure, sont présentés clairement et ont été intégrés dans l'ensemble de l'analyse, qui présente de manière transparente l'avis de ces parties. L'analyse d'impact comprend néanmoins un certain nombre de lacunes. La définition du problème repose sur trop peu d'éléments concrets pour être tout à fait convaincante. L'analyse des répercussions est principalement qualitative et axée sur les avantages, les coûts potentiels étant à peine évoqués. Le rapport aurait pu être plus convaincant s'il s'était appuyé sur des arguments plus probants et des données quantitatives concrètes pour démontrer que les avantages escomptés l'emportent sur les coûts. D'une manière générale, l'information aurait pu être mieux structurée dans l'ensemble de l'analyse d'impact, qui aurait gagné à analyser de manière plus approfondie les options comparées.

La présente note, élaborée par l'unité "Évaluation ex ante de l'impact" 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 ne vise pas à traiter du contenu de la proposition. Elle a été rédigée à des fins d'information et de mise en contexte afin d'assister dans leur travail la ou les commissions parlementaires concernées, ainsi que les députés d'une manière plus générale.

Pour contacter l'unité Évaluation ex ante de l'impact, veuillez envoyer un courriel à l'adresse suivante: EPRS-ExAnteImpactAssessment@ep.europa.eu

Manuscrit achevé en avril 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 reflètent pas nécessairement 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.epthinktank.eu (blog) – www.eprs.sso.ep.parl.union.eu (Intranet)