



AVIS

APPLICATION DE L'OBLIGATION DE DÉBARQUEMENTS (LO) POUR LES NAVIRES EUROPÉENS

EN DEHORS DES EAUX COMMUNAUTAIRES

PROPOSITION D'ACTE DÉLÉGUÉ DÉROGATION DANS LES PÊCHERIES NAFO

Consultation de la Commission aux parties intéressées (« stakeholders »)

DATE D'ADOPTION ET PUBLICATION : 9 septembre 2016

1. Introduction / Contexte général

La proposition de texte réglementaire de la Commission (« Acte Délégué ») répond aux dispositions prévues à l'article 15.2 du Règlement de Base de la PCP (UE) N° 1380/2013. Elle y établit une dérogation à l'obligation de débarquements (LO selon les sigles en anglais) pour les stocks NAFO pour lesquels on observe un conflit réglementaire concret avec les articles des MCAO (Mesures de Conservation et d'Application de la NAFO, NCEM selon les sigles en anglais) qui autorisent ou obligent au rejet dans certains cas.

Dans trois situations concrètes, le LDAC estime que le projet reprend bien l'incompatibilité de ces normes MCAO avec la LO : l'exigence de ne pas retenir à bord les captures de sébaste en zone 3M une fois atteint le quota olympique (MCAO Art. 5.3(c)), les limites maximum de retenues et de captures accessoires autorisées qui impliquent l'obligation de rejeter les prises excédentaires (NCEM Art. 6), avec le cas particulier du capelan comme espèce en moratoire (MCAO Art. 6.3(d)), et le rejet obligatoire des captures de taille inférieure aux minima inclus à l'Annexe I.D (MCAO Art. 14).

Dans tous ces cas, la priorité de la norme internationale est reconnue et il est clairement établi que les règles NAFO restent applicables par dérogation spécifique à l'obligation de débarquements prévue à l'Article 15 du Règlement de base.

Cela dit, la proposition ne reprend pas d'autres situations pouvant mener à un conflit ou à une incertitude juridique entre une obligation prévue par les Mesures de Conservation et d'Application de la NAFO de ne pas retenir à bord et l'obligation de déchargement dans le port imposée par la réglementation communautaire. Cela pourrait supposer un conflit réglementaire qui entraînerait l'apparition desdites « *choke species* » (ou espèces envahissantes) susceptible de limiter l'activité des navires, empêchant de fait la capture normale des quotas attribués.



2. Liste et casuistique des éventuelles espèces envahissantes (« choke species »)

L'origine de ces problèmes est multiple et pourrait venir d'une ou plusieurs des causes suivantes :

a) Les effets dérivés de l'asymétrie de la distribution des quotas entre les parties contractantes de la NAFO et, par là-même, de la distribution des quotas attribués par la NAFO à l'UE, sur la base de la stabilité relative interne entre les différents états membres participant à la pêche, qui présentent d'immenses déséquilibres, et de nombreux cas de quota 0 pour les captures accessoires (ou « by-catches ») comme on peut l'apprécier dans le tableau joint à l'Annexe I qui reprend les quotas communautaires attribués par EM pour 2016. L'actuelle distribution des quotas pour la quasi-totalité des stocks principaux de la NAFO remonte aux années 1990 et la composition des flottes de pêche actives dans les lieux de pêche est très différente à celle d'il y a 20 à 25 ans. Le LDAC demande un effort de la part de l'UE pour améliorer la situation relative à la distribution des quotas entre les États membres, dans la mesure du possible, en gardant à l'esprit à tout moment ses liens et ses conséquences sur la stabilité relative.

De même, ces décisions sont toujours prises sur une base stock par stock de façon isolée, sans tenir compte de la nature mixte de la plupart de ces pêcheries. L'actuel tableau des quotas annuels de la NAFO (NAFO/FC Doc. 16/01 Annexe IA) le reflète bien et présente les lacunes ou vides au niveau du « panier » de consommation des quotas pour la plupart des parties contractantes.

Il convient d'inclure à ce chapitre d'autres distributions de quotas reconnues dans la réglementation interne de certains pays membres entre leurs différentes flottilles (Exemple : Cabillaud 3M au sein de la flottille espagnole avec interdiction expresse de retenue à bord pour les navires sans quotas), ce qui peut donner lieu à des cas supplémentaires de quota 0 pour certains navires d'un pays membre.

b) Une connaissance incomplète des rejets réels : Les scientifiques reconnaissent que les données relatives aux rejets sont en général disponibles mais ils estiment aussi que ces données sont limitées et donc difficiles à évaluer du fait d'un manque de connaissances suffisantes couvrant toutes les zones et toutes les époques.

Les données extraites des campagnes d'observateurs sont irrégulières car la couverture spatiale et temporelle qu'elles offrent est limitée. De plus, le comportement des navires ne permet pas de tirer de conclusions car il varie selon les quotas disponibles.

Le rapport de captures (CAT) est l'un des documents que tout navire de pêche à la NAFO devrait transmettre par voie électronique chaque jour à son FMC car il contient la quantité de captures retenues et la quantité rejetée par espèces pour la veille (Article 28 MCAO - Suivi des captures).

Les CAT des années précédentes, contenant des informations limitées, sont également inutiles car il n'était pas obligatoire de rapporter les rejets. De plus, ils n'identifient pas bien l'origine et la zone et il faudrait tenir compte des captures accessoires autorisées dans chaque circonstance. Il est vrai qu'à partir de janvier de cette année, les informations trait par trait concernant les rejets deviennent obligatoires, mais il faudra du temps avant de pouvoir se livrer à une analyse



qui permettra de tirer des conclusions. L'on s'attend à ce que les nouvelles données qui seront disponibles à compter de 2017 offrent une meilleure vision et information.

En résumé, il existe des limites à l'information contenue dans les CAT historiques, en particulier eu égard à la fiabilité et à la véracité des données statistiques de rapport de rejets (composition des espèces, poids et pourcentages sur les captures totales ; sans oublier leur origine). Le LDAC demande un effort pour améliorer la qualité des données relatives aux rejets de sorte à permettre une meilleure gestion des stocks en question.

c) Les difficultés d'application des flexibilités prévues dans la LO (de minima, par haut pourcentage de survie et interespèces) dans un cadre international, étant donné le manque de données scientifiques suffisantes et l'éventuelle incompatibilité entre ces règles et les règles MCAO de la NAFO.

La règle générale de la NAFO pour les « by-catches » permet de retenir à bord une partie des captures pour lesquelles le navire ne possède pas de quota, avec une limite de 10 % comme règle générale, l'excès devant être rejeté.

Toutefois, les scientifiques recommandent de réduire ce chiffre dans certains cas pour des raisons de conservation, ce qui, dans le nouveau contexte de la LO, peut également contribuer à l'apparition d'espèces envahissantes pour la pêche (« *choke species* »). Normalement, le Conseil scientifique ne quantifie pas les pourcentages de by-catch recommandés, mais utilise dans son avis la formulation standard suivante : « *Bycatches of xxxxx should be kept to the lowest possible level and restricted to unavoidable bycatch in fisheries directing for other species* »¹. Il revient alors au Comité des pêches (CP) de fixer ces limites au titre de l'Article 6 MCAO - Retenue de by-catches à bord pour les stocks identifiés dans l'Annexe I.A comme by-catches lorsqu'une pêche dirigée n'est pas autorisée (voir NAFO/FC Doc. 16/01).

Pour illustrer les implications de ces recommandations par un exemple de gestion, pour les stocks NAFO pour lesquels la pêche est close, cette limite est en général réduite à 5 % et dans certaines zones, et pour certaines espèces, sur demande du Conseil Scientifique, la limite se réduit jusqu'à 4 ou 3 %, voire est supprimée dans certains cas. Pour les stocks en cours de récupération proches du Blim, il est habituel que les captures accessoires augmentent, et si la limite reste très basse, la nécessité de rejets s'accroît et est plus grande.

Il ne faut pas oublier qu'à l'époque, l'UE avait renoncé à son petit quota assigné de limande en 3NO pour bénéficier de la réglementation sur les captures accessoires. Le problème est que, dans bien des cas, les règles de la NAFO concernant les by-catch (voir article 6 MCAO NAFO/FC Doc. 16/01) ne peuvent être appliquées, par exemple si un navire communautaire affiche un pourcentage donné de by-catch sur une espèce pour laquelle il ne possède pas de quota, mais un autre EM de l'UE possède encore une partie de quota disponible, l'obligation de rejet réapparaît et entre en conflit avec la politique d'obligation de débarquements.

¹ Voir par exemple NAFO SCS Doc. 16/05, 08, 09, 10, 11, 12, 13, 14, 15



Le document technique intitulé « *Management of Discards in EU Fisheries Beyond EU Waters* » (ci-après, Étude de l'UE sur les rejets dans les eaux non communautaires), développé sous contrat spécifique en vue de fournir un avis relatif à la gestion des rejets dans les pêcheries de l'UE dans les eaux non communautaires (Phases I et II), financé par la Commission Européenne et coordonné par le MRAG (Royaume-Uni), l'IEO et l'AZTI (Espagne), avec la collaboration de l'IPIMA (Portugal) et de l'IRD (France), donne quelques exemples de la complexité d'appliquer la LO dans les eaux non communautaires. Il faut préciser que cette étude englobe toutes les pêcheries externes en dehors des eaux communautaires, et que seule une partie du document est consacrée à la NAFO.

Ledit rapport dit, à sa page XIV : « *The data of highest quality were considered to be generated by observer schemes. However, scientific observer data were only available for a very small number of the métiers across the RFMOs (e.g. NAFO) and only for some vessels within those métiers. For all other métiers data on discards were based on logbook data, where available; vessels operating in some RFMOs (e.g. NAFO, NEAFC, ICCAT) are not required to record discards in detail for all species, and in some cases no reporting is required at all* ».

Tout ceci conduit au besoin de procéder à une analyse par pêcherie, pour identifier les espèces qui la définissent et les espèces accessoires, en vue d'une application échelonnée de la LO. Celle-ci doit être menée dans les délais prévus par le règlement base de la PPC pour les pêcheries démersales dans les eaux internationales, c'est-à-dire pour les espèces qui définissent la pêcherie au 1/12/17 et pour le reste des espèces non reflétées à l'article 15(a) de la PPC au plus tard le 1/1/2019. Une application progressive et échelonnée donnerait plus de temps pour mieux évaluer les effets de l'application de la LO et définir les éventuelles étendues ou mesures supplémentaires d'assouplissement pour éviter un « *big bang* » en 2019.

3. Pêcheries cible pour la flotte communautaire de pêche lointaine à la NAFO

La connaissance des 5 pêcheries principales à prendre en considération dans la zone NAFO se trouve limitée en termes de rejets car les données indiquées ci-après ne correspondent qu'à la flotte espagnole (il n'a pas été possible d'accéder à celles d'autres flottes) :

L'Étude relative aux rejets dans les eaux non communautaires, Phase I, affirme à sa page 45 : « *The best available information on discarding in NAFO métiers is the Spanish Scientific Observers data, which covers around the 20% of the Spanish total effort in the NRA. Discard information is collected as auxiliary information to the catch length distribution and hence there is no formal sampling in place to study discarding. Spanish Scientific Observers data does however prove a reasonably clear picture of the catch and discards composition of the different EU métiers working in the NRA. Due to the lack of the sampling design it is difficult to conclude anything about seasonal and temporal patterns in discarding.* ».

La même étude, dans sa Phase I, reconnaît néanmoins que les données espagnoles pourraient constituer un argument valide et suffisant pour connaître la composition des captures et les



rejets des différents métiers de la NAFO (page 41) : « *In NAFO there is no official haul by haul data available to map the activity of the different métiers.* »

Spanish NAFO observer data available allows mapping of activity of the Spanish fleet by mesh size (DCF level 6). The fishery footprint for DCF level 6 métiers in the 2011-2013 period, based on NAFO observer data from the Spanish fleet (extracted from NAFO SCS Doc. 14/06; 13/07 and 12/09) is shown in Figure 10. The Spanish fleet is involved in all of the EU fisheries and métiers in NRA. The effort of the Spanish fleet in the NRA is more than 40% of the total EU fleet effort, thus the footprint of the Spanish fishery should be very similar to the EU fleet footprint in the NRA. ».

Enfin, l'étude de l'UE, à la page 45 de sa Phase II, insiste sur le besoin de recueillir de plus amples informations pour disposer de données plus complètes : « *Improving data on discards: In order for existing input and output measures to be more efficient at reducing bycatch, it would be necessary to collect commercial catch independent information in real time to know the catch composition in the different areas. The NAFO observer program could be a key tool for discard and bycatch data collection and to control the implementation of the management measures. These data would not necessarily be needed for implementing gear modifications, which may be adopted by fishers generally.* ».

Ici, il resterait à résoudre la question des motifs réels qui sous-tendent les rejets actuels, et les éventuelles causes différentes de celles citées à l'Article 6.3 MCAO qui peuvent mener à une obligation réelle de rejet, du fait de conflits entre les règles NAFO et les règlements de l'UE. Le LDAC demande donc que tous les efforts soient faits pour améliorer cette situation de limite de données, comme indiqué plus haut, en diversifiant et en élargissant le recueil de données dans la mesure du possible.

Analyse des 5 métiers principaux ou pêcheries dirigées pour la flottille communautaire de pêche lointaine NAFO sur la base des données relatives aux rejets fournies par l'Espagne.

3.1. Flétan noir (GHL) (NAFO 001 GLH) en 3LN : le flétan serait la seule espèce définissant une pêcherie relativement propre, avec des captures accidentelles et accessoires plutôt faibles constituées principalement par des espèces d'eaux profondes (grenadiers et requins) qui n'affichent pas de limites de captures, mais comprenant également quelques espèces réglementées : plie grise, plie, cabillaud et raie. Cela varie beaucoup selon les saisons et la profondeur. Les rejets actuels sont presque nuls, en dépit de rejets d'espèces réglementées de petite taille : sébaste, cabillaud, plie, raie, plie grise et mostelle de fond.

3.2. Sébaste (NAFO 001 RED) : l'activité se situe dans trois zones : 3M (pêche olympique), 3LN et 3-O. Dans les trois, le sébaste est l'espèce qui définit la pêcherie. On trouve des captures accessoires de cabillaud, GH, plie, limande, raie et plie grise et des rejets de l'espèce principale par taille (il n'y a pas de taille minimum), plus de petits rejets de plie,



raie et limande, probablement du fait d'un dépassement du taux de captures accessoires. Une modification de la stratégie de la pêcherie en 3M conduirait à des améliorations car l'ouverture de la pêche olympique en début d'année a une plus grande influence sur les espèces de petite taille.

3.3. Cabillaud (NAFO 001 COD) : la pêcherie n'est ouverte qu'en 3M et le cabillaud est l'espèce qui définit la pêcherie. Il y a quelques rejets pour des raisons de taille minimum (MCAO Art. 14) et de fortes captures accessoires de sébaste, avec des rejets avoisinant les 2 %. La prise de mesures techniques pourrait améliorer la composition des captures : les tests avec grille visant à améliorer la sélectivité et à réduire les rejets pour des raisons de taille n'ont pas encore été effectués.

3.4. Raie (NAFO 002) 3N (SKA) : la raie est l'espèce qui définit la pêcherie et on relève actuellement certains rejets de l'espèce proprement dite, probablement pour des raisons de taille, qu'il conviendrait d'analyser compte tenu que la maille a été augmentée jusqu'à 280 mm. Les captures accessoires sont élevées. On relève des rejets du fait de la taille (MCAO Art 14) de : limande, plie et cabillaud. Une éventuelle ouverture de la plie en 3N rendrait le panorama encore plus complexe.

3.5. Crevette (NAFO 003) : la pêcherie se déploie dans deux zones, 3L et 3M, et les deux sont actuellement en moratoire, sans perspective de réouverture prochaine. Malgré l'emploi de la grille de sélection, obligatoire, on observe pour cette pêcherie des rejets de sébaste de très petite taille (+/- 4 %). Cela dit, ils sont très variables selon les années.

4. Considérations finales et recommandations du LDAC

- Le problème du rejet de sébaste de très petite taille est commun à plusieurs pêcheries et est dû à l'absence d'une taille minimum pour cette espèce. Pour résoudre ce problème, il conviendrait de proposer une exemption de minima temporaires pour cette espèce, sous couvert du développement de la justification scientifique correspondante et de la preuve des coûts disproportionnés de cette mesure avant son application.
- Il faudrait préciser dans tous les cas l'espèce-cible comme espèce définissant chacune des pêcheries pour laquelle la LO entrerait en vigueur le 1/1/2017, tandis que le reste des espèces capturées seraient considérées comme étant d'« autres » espèces sujettes à la limite de captures, et entreraient progressivement dans la LO au fur et à mesure de la définition des éventuelles mesures supplémentaires qui pourraient les affecter. Ceci, au plus tôt et dans tous les cas avant le 1/1/2019.
- Si l'on accepte d'emprunter cette voie, il faudrait que tout le processus soit guidé par un groupe d'états membres ayant un intérêt direct de gestion et concernés par de telles mesures ; un groupe constitué conformément aux dispositions prévues par l'article 18.1 du Règlement de Base de la PCP (applicable aux EM européens ayant une flottille de



pêche lointaine), apte à générer des recommandations communes destinées à être présentées à la Commission conjointement aux études scientifiques nécessaires qui viendraient les étayer.

FIN

ANNEXE I. TABLEAU DES TAC ET QUOTAS NAFO 2015 (décomposition par État Membre)

Stock	Capt. Est. 2015	TAC UE15	Allemagne	Espagne	Est+LT+Lit	France	Pologne	Portugal	RU	Total UE	TAC UE16	TAC 2016	Rec. TAC 2017	Stock
Flétan 2+3JKLMNO	14 872	15 578	303	4 067	360			1 700		6 768	6 430	14 799	14 079	Flétan 2+3JKLMNO
Cabillaud 3M*	13 982	13 795	649	1 993	465	278	528	2 734	1 298	7 867	7 945	13 931	15 436	Cabillaud 3M*
Cabillaud 2J3KL		0						0	0	0	0	0	0	Cabillaud 2J3KL
Cabillaud 3NO*	586	0		0	xx					0	0	0	0	Cabillaud 3NO*
Plie canadienne 3LNO	1 259	0								0	0	0	0	Plie canadienne 3LNO
Plie canadienne 3M*	268	0								0	0	0	0	Plie canadienne 3M*
Plie grise (witch) 2J3KL	200	0								0	0	0	0	Plie grise (witch) 2J3KL
Plie grise (witch) 3NO*	389	1 000	0	0	288	0	0	0		133	288	2 172	2 225	Plie grise (witch) 3NO*
Sébaste 3M*	6 944	6 500	513	233	4 713			2 354		7 813		7 000	7 000	Sébaste 3M*
Sébaste 3LN	10 244	10 400	354	0	1 542					1 896	1 896	10 400	14 200	Sébaste 3LN
Sébaste 3O	8 364	20 000		1 771				5 229		7 000	7 000	20 000	20 000	Sébaste 3O
Merlu (white) 3NO*	464	1 000		255				333		588	1 000	1 000	300	Merlu (white) 3NO*
Capelan 3NO*	0	0			xx					0	0	0	0	Capelan 3NO*
Raies 3LNO	3 399	7 000		3 403	345			660		4 408	4 408	7 000	4 700	Raies 3LNO
Limande 3LNO*	6 911	17 000		0				0	0	0	17 000	17 000	23 600	Limande 3LNO*
Encornet 3+4	14	34 000			128		227			611	611	34 000	34 000	Encornet 3+4
Crevette 3L	0								0	0	0	0	0	Crevette 3L
Crevette 3M	0								0	0	0	0	0	Crevette 3M
Béryx														Béryx

*Raie : Estonie 283, Lituanie 62 ; *Sébaste 3LN : Estonie 514, Lituanie 514, Lettonie, 514 ;

*Sébaste 3M : Estonie 1 571, Lituanie 1 571, Lettonie, 1 571; *Encornet : Estonie 128, Lituanie 218, Lettonie 218 ;

