



Bruxelles, le 10.12.2015
SWD(2015) 279 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

**Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL
relatif à la gestion durable des flottes de pêche externes, abrogeant le règlement (CE)
n°1006/2008 du Conseil.**

{COM(2015) 636 final}
{SWD(2015) 276 final}

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	4
1. Procédures et Consultations des Parties Intéressées	4
1.1. Identification du processus.....	4
1.2. Organisation et calendrier	5
1.3. Avis du Comité d'analyse d'impact	5
1.4. Consultation et expertise	5
2. Contexte et objet du règlement "Autorisation de pêche"	6
2.1. Contexte historique et législatif	6
2.2. Objet du règlement "Autorisations de pêche"	8
2.3. La révision du règlement "Autorisations de pêche", un élément de la mise en oeuvre de la réforme de la PCP.....	9
3. Problématique liée à la Révision du Règlement "Autorisations de Pêche"	10
3.1. Problèmes généraux	10
3.2. Problèmes spécifiques.....	11
3.2.1. Des dispositions manquant de clareté	12
3.2.1.1. Des incohérences avec le Traité et d'autres législations en vigueur	12
3.2.1.2. Des critères d'éligibilité mal définis et difficiles à vérifier	12
3.2.1.3. Incertitudes sur certaines dispositions applicables dans le cadre des APPD.	13
3.2.2. Des compétences mal définies entre administrations.....	14
3.2.3. Des lacunes concernant les règles applicables aux accords privés (hors APPD)	15
3.2.4. Des changements de pavillon abusifs qui ne sont pas pris en compte	17
3.3. Personnes ou organisations affectées	18
3.3.1. Les acteurs directement affectés	18
3.3.2. Les acteurs indirectement affectés	20
3.4. Capacité de l'Union à agir	21
3.5. Description du scénario de base.....	21
4. Objectifs	22
4.1. OBJECTIF GÉNÉRAL: Améliorer la gouvernance globale des océans à travers un meilleur suivi de la flotte de pêche externe de l'union européenne.	22
4.2. Objectifs spécifiques	22
4.2.1. Mettre en place un cadre juridique cohérent.....	22
4.2.2. Une répartition des rôles clarifiée entre les différentes administrations concernées .	24
4.2.3. Une plus grande transparence des autorisations de pêche privées.....	24
4.2.4. Prévenir les cas de changement abusif de pavillon.....	25
5. Présentation des différentes options possibles	26

5.1.	<i>OPTION 1: Révision limitée à un alignement sur les dispositions du TFUE</i>	26
5.2.	<i>OPTION 2: Publication de lignes directrices destinées à clarifier le texte actuel</i>	26
5.3.	<i>OPTION 3: Modification du règlement actuel</i>	27
5.4.	<i>OPTION 4: Adoption d'un nouveau règlement couvrant les autorisations de pêche privées et le changement de pavillon abusif.</i>	28
6.	Analyse des Impacts	31
6.1.	OPTION 1: Révision strictement limitée à un alignement	32
6.2.	OPTION 2: Publication de lignes directrices destinées à clarifier le texte actuel	32
6.3.	OPTION 3: Modification du règlement actuel	33
6.4.	OPTION 4: Adoption d'un nouveau règlement couvrant les autorisations de pêche privées et le changement de pavillon abusif.	34
7.	Maximiser le potentiel de simplification de cette initiative	37
8.	Comparaison des Options	39
9.	Suivi et Évaluation	40

INTRODUCTION

La réforme de la Politique Commune de la Pêche (PCP) a pour objectif principal d'assurer la durabilité des ressources halieutiques sur le long terme. Mais ses enjeux sont multiples, il ne s'agit pas seulement de mettre fin à la surpêche dans les eaux européennes mais aussi de limiter aussi l'exploitation des ressources de la mer en dehors des eaux de l'Union européenne (UE), sans quoi l'impact de la réglementation européenne resterait trop faible. Ceci est 'autant plus vrai que plus d'un quart des prises de la flotte européenne ne proviennent pas des eaux de l'UE mais des eaux de pays tiers ou de la haute mer.

L'UE a donc une responsabilité au niveau global. Elle se doit de renforcer la gouvernance mondiale des pêches et de lutter contre les pratiques de pêche illicites, non déclarées et non réglementées, condition indispensable pour ramener l'exploitation des stocks halieutiques vers une situation optimale et durable.

C'est dans ce contexte que se situe l'initiative prise par la Commission européenne de proposer une révision du règlement relatif aux "autorisations de pêche". Actuellement, ce règlement ne répond pas suffisamment aux objectifs de transparence, d'encadrement et de suivi des activités de la flotte externe de l'UE. Or, pour que la réforme porte réellement ses fruits, et notamment pour garantir la durabilité des différents stocks de poissons sur le long terme, il est indispensable de parvenir à un meilleur suivi et contrôle de l'activité des navires de pêche de l'Union européenne, quelle que soit la partie du globe sur laquelle ils exercent leurs activités et quel que soit le statut juridique encadrant ces activités. Ainsi, cette analyse d'impact se penche sur les meilleurs moyens d'atteindre cet objectif et sur les différents impacts qu'il faut en attendre.

1. PROCEDURES ET CONSULTATIONS DES PARTIES INTERESSEES

1.1. Identification du processus

L'objectif de ce rapport est de présenter une analyse d'impact portant sur les carences et lacunes du règlement "autorisations de pêche" et sur les meilleurs moyens d'y remédier. Cette analyse porte à la fois sur le choix de la méthode et des instruments appropriés, mais aussi sur le contenu des règles devant être respectées par les navires concernés, avec une attention particulière donnée à deux sujets qui vont au-delà du champ d'application actuel du règlement, à savoir la réglementation des autorisations de pêche privées et la prise en compte des phénomènes de changements de pavillon par les navires pêchant dans le cadre d'un accord bilatéral passé entre l'Union européenne et un pays tiers.

L'analyse d'impact de la réforme de la Politique Commune de la Pêche (PCP)¹ a également étudié la dimension extérieure de cette politique et le présent exercice doit être vu comme complémentaire à cette analyse plus globale.

Enfin, cette initiative tient compte des engagements internationaux déjà pris par l'Union européenne². Ces textes internationaux pertinents contiennent des dispositions opposables à l'Etat du pavillon concernant les exigences en matière d'autorisations de pêche et les obligations qui y sont liées.

¹ SEC (2011) 891. Voir aussi : http://ec.europa.eu/fisheries/reform/impact_assessments_en.htm

² Par exemple, les articles 8.2.2 et 8.2.7 du code de conduite pour une pêche responsable de la FAO (<http://www.fao.org/docrep/005/v9878f/v9878f00.HTM>) et les paragraphes 44 à 50 du plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée de la FAO datant de 2001 (<http://www.fao.org/docrep/003/y1224f/y1224f00.htm>).

1.2. Organisation et calendrier

Préalablement à la consultation publique et à la rédaction de cette analyse d'impact, un diagnostic interne portant sur l'application du règlement "autorisations de pêche" a été mené par les services de la Commission. Ce diagnostic a servi de support à la rédaction des documents de la consultation publique et à l'élaboration de la présente analyse d'impact. En outre, un comité de pilotage réunissant plusieurs services, dont le Service Européen d'Action Extérieure (SEAE) et des services de la Commission européenne (Direction générale des Affaires maritimes et de la Pêche, le Secrétariat général et le Service juridique) a été mis en place pour accompagner le processus. Ce comité de pilotage s'est réuni 5 fois, en mars, septembre, octobre, décembre 2013 puis en avril 2014.

1.3. Avis du Comité d'analyse d'impact

Le Comité d'analyse d'impact a émis le 24 janvier 2014 un avis sur une première version de cette analyse d'impact qui lui avait été soumise. Suite à celui-ci, des modifications ont été faites afin d'améliorer et de préciser la définition, la nature et l'étendue des problèmes rencontrés, de développer davantage le scénario de base. Dans un souci de clarification, l'insertion de la "clause sociale" dans les critères d'éligibilité pour les licences privées a été supprimée dans la mesure où il ne s'agit pas de légiférer en la matière. Par ailleurs, le potentiel de simplification de la proposition a été développé, et repris dans un paragraphe spécifique, et une analyse plus substantielle des coûts et bénéfices potentiels a été menée.

Enfin, la partie analyse des impacts a été renforcée de façon à apporter des précisions sur les impacts attendus, avec une approche systématique permettant de cerner l'impact économique, social et environnemental de chacune des options envisagées. Des éléments d'analyse sur les impacts spécifiques sur les PME, sur l'emploi et la compétitivité ont également été ajoutés.

Une nouvelle version de l'analyse d'impact a été soumise au comité de pilotage susmentionné début 2014, donnant lieu ensuite à un avis favorable, assorti de recommandations, émis par le comité le 25 juin 2014. Ces recommandations ont été prises en compte dans la version finale de l'étude d'impact. En particulier, une attention plus grande a été donnée à la transcription des opinions des différentes parties prenantes, à commencer par les Etats membres disposant d'une flotte externe. De plus, le contenu des options 3 et 4 a été précisé, apportant des clarifications sur le contenu des modifications envisagées et notamment sur les critères d'éligibilité à respecter par les opérateurs ainsi que sur les procédures donnant lieu à la délivrance des autorisations de pêche, notamment dans le cas de licences privées, et le rôle respectif de la Commission et des administrations nationales en la matière. En outre, des éléments relatifs à l'impact de la proposition sur les navires porteur d'un pavillon extérieur à l'Union européenne ainsi que sur les Etats tiers ont été ajoutés à l'analyse.

De plus, un effort de quantification des coûts/bénéfices a été fait mais celle-ci s'est heurtée à l'insuffisance des données relatives aux caractéristiques économiques de la flotte externe de l'Union européenne. Si certains éléments caractérisant les performances de la flotte externe sont disponibles dans le rapport économique annuel édité par le CSTEP³, force est de constater que les informations accessibles ne permettent pas de conduire une analyse quantitative suffisamment fine pour mesurer la structure des revenus, des charges d'exploitation et de la valeur ajoutée selon que les navires sont exploités sous accords publics, sous accords privés, dans le cadre d'ORGP ou hors de tout cadre de gestion. De plus, la Commission ne dispose à ce jour d'aucune information actualisée permettant d'évaluer le coût des politiques publiques des pêches dans les Etats membres de l'Union, et notamment les coûts liés au contrôle des pêches. La quantification des impacts s'est donc avérée extrêmement

³ Comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP) institué par le Règlement (CE) n° 2371/2002 du Conseil du 20 décembre 2002 relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche.

difficile à conduire et cela explique que ce rapport ne contienne pas davantage d'évaluations chiffrées.

D'une façon générale, les modifications apportés pour faire suite aux différents commentaires et recommandations du comité d'analyse d'impact ont été faites moyennant une restructuration importante du texte initial, l'ajout d'éléments d'analyse et d'exemples ainsi que l'ajout d'un glossaire et enfin l'insertion de plusieurs références aux positions exprimées par les différentes parties prenantes lors des consultations menées.

1.4. Consultation et expertise

Une consultation publique s'appuyant sur un document de consultation et un questionnaire spécifique a été organisée en appui au processus d'analyse d'impact. Le délai de consultation a été fixé à 12 semaines et s'est déroulé du 18 avril au 19 juillet 2013⁴. Un nombre total de 11 réponses représentant un total de 17 organisations a été reçu par les services de la Commission européenne sous la forme de contributions écrites⁵. Même si ce nombre paraît peu élevé, l'ensemble des catégories de parties prenantes, tels que les Etats membres, les armateurs et les ONG, a pu s'exprimer.

Suite à la consultation publique et en vue de compléter les réponses apportées par différentes parties prenantes, une réunion technique spécifique a été organisée entre la Commission européenne et les Etats membres, le 30 septembre 2013 à Bruxelles, afin de recueillir les opinions des Etats membres directement concernés par la gestion des autorisations de pêche et de discuter de certaines options spécifiques⁶. De plus, un certain nombre de réunions techniques ont eu lieu début 2015 avec quelques Etat membres parmi ceux ayant la flotte externe la plus significative (Espagne, France, Lituanie, Pays-Bas et Pologne) ainsi qu'avec des opérateurs de ces mêmes pays. Ces réunions ont permis de mieux comprendre le fonctionnement du système actuel de gestion de la flotte externe au niveau national et discuter informellement de certaines solutions envisagées.

Enfin, il convient de mentionner qu'une réunion extraordinaire du Conseil Consultatif Régional – Pêche lointaine (CCR – Pêche lointaine) comprenant des représentants du secteur de la pêche et des ONG, s'est tenue à Bruxelles sur ce thème particulier de la révision du règlement "autorisations de pêche" le 18 juin 2013⁷.

2. CONTEXTE ET OBJET DU REGLEMENT "AUTORISATION DE PECHE"

2.1. Contexte historique et législatif

La pêche lointaine est une activité traditionnelle de certaines flottes européennes, qui pour certaines remonte à plusieurs décennies, voire plusieurs siècles. Il en va ainsi de la pêche à la morue au large de l'Amérique du Nord, durant une partie du XIX^{ème} et du XX^{ème} siècle, ou plus récemment des pêches aux thons en zone intertropicale qui ont connu un fort développement dans la seconde moitié du XX^{ème} siècle.

⁴ Voir: http://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs_fisheries/consultations/far/index_en.htm

⁵ La synthèse des réponses à la consultation publique est présentée en annexe 2.

⁶ Le compte-rendu de cette réunion est repris à l'annexe 3.

⁷ Le compte-rendu de cette réunion est repris à l'annexe 4.

L'activité de la flotte de pêche externe de l'Union européenne concernerait aujourd'hui environ 700 navires⁸, actifs dans les eaux internationales comme dans les eaux d'Etats côtiers des océans Arctique, Atlantique, Indien, Pacifique et Antarctique.



Figure 1: Cartographie sommaire de la répartition potentielle des activités de pêche de la flotte de pêche externe de l'Union européenne.

La PCP a pour objectif de permettre une exploitation durable des ressources aquatiques vivantes dans le cadre du développement durable, en tenant compte des aspects environnementaux, économiques et sociaux. En vertu du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), il s'agit d'une compétence exclusive de l'Union européenne. En pratique, les principales règles applicables sont définies au niveau européen tandis que les Etats membres disposent de compétence liées à la mise en œuvre de ces règles et au contrôle de leur application. Le nouveau règlement de base - Règlement (UE) n°1380/2013 - adopté en décembre 2013 entérine la réforme de la PCP⁹.

En matière de mise en œuvre, de suivi, de contrôle et de surveillance, l'Union européenne dispose de trois outils supplémentaires¹⁰:

- le Règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009 instituant un régime communautaire de contrôle ainsi que son règlement d'application (UE) n°404/2011¹¹;
- le Règlement (CE) n° 1005/2008 du Conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (dite pêche INN)¹²;

⁸ Le Manach F., Chaboud C., Copeland D., Cury P., Gascuel D., *et al.*; (2013) European Union's Public Fishing Access Agreements in Developing Countries.

⁹ Règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche (JO L 354 du 28/12/2013, p. 22–61).

¹⁰ L'ensemble de ces règlements est complété par un règlement qui permet à la PCP d'être basée sur les meilleurs avis scientifiques et recommandations de gestion disponibles, le Règlement (CE) n° 199/2008 du Conseil du 25 février 2008 concernant l'établissement d'un cadre communautaire pour la collecte, la gestion et l'utilisation de données dans le secteur de la pêche et le soutien aux avis scientifiques sur la politique commune de la pêche.

¹¹ JO L 343 du 22/12/2009, p. 1–50.

- et enfin, le Règlement (CE) n° 1006/2008 du Conseil du 29 septembre 2008 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 communautaires¹³.

La révision de ce dernier, ci-après dénommé règlement "autorisation de pêche", fait l'objet de cette analyse d'impact. Il permet l'encadrement effectif des activités des navires de pêche de l'Union européenne en dehors des eaux de l'UE et de l'accès aux eaux de l'UE des navires de pêche battant pavillon d'un Etat tiers. Ainsi, il est censé assurer la cohérence entre les dispositions spécifiques adoptées au niveau international et la législation interne à l'UE pour ce qui est des obligations de rapport et de contrôle. A cet égard, il faut souligner la complémentarité entre le règlement "autorisations de pêche", les règlements "contrôle" et "lutte contre la pêche INN" évoqués ci-dessus.

2.2. Objet du règlement "autorisations de pêche"

Le règlement "autorisations de pêche" chapeaute à titre principal **l'autorisation et le suivi des activités de pêche de la flotte externe de l'Union**, selon quatre cas de figure:

- **Pêche en haute mer**
 - Cas n°1: les activités de pêche se déroulent dans une zone et portent sur un stock d'ores et déjà soumis aux mesures de gestion et de conservation adoptées par une organisation régionale de gestion des pêches (ORGP) dont l'UE est une partie contractante. Dans ce cas le règlement définit les règles présidant à la demande d'autorisation, les règles de l'ORGP en matière d'autorisation s'appliquent en sus.
 - Cas n°2: il n'y a pas d'ORGP compétente dans la zone de pêche en question ou sur le stock concerné. Dans ce cas l'Etat membre délivre l'autorisation en conformité avec sa législation en informe la Commission (article 11§1 du règlement "autorisation de pêche").
- **Pêche dans la zone économique exclusive d'un Etat tiers**
 - Cas n°3: les activités de pêche se déroulent dans le cadre d'un **Accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable (APPD)**¹⁴ de pêche entre l'UE et l'Etat tiers. Dans ce cas le règlement définit les critères d'admissibilité et répartition des compétences entre l'Etat membre et la Commission, qui transmet la demande à l'autorité habilitée de l'Etat tiers. Il vise également la gestion, voire la réallocation, des possibilités de pêche allouées entre Etats membres. Les règles de l'accord bilatéral s'appliquent en sus.
 - Cas n°4: les activités de pêche se déroulent dans le cadre d'un **accord privé** entre l'opérateur et l'Etat tiers. Le règlement encourage simplement l'information de l'Etat membre puis de la Commission (article 11§2 du règlement "autorisation de pêche").

Le règlement "autorisations de pêche" encadre en outre la **pêche effectuée par des flottes provenant d'Etat tiers** et autorisées à pêcher **dans les eaux de l'Union**. Ces dispositions ont une portée limitée car elles concernent essentiellement des navires norvégiens opérant dans les eaux de

¹² JO L 286 du 29/10/2008, p. 1–32.

¹³ JO L 286 du 29/10/2008, p. 33–44

¹⁴ Ces accords, dénommés également accords bilatéraux et signés entre l'Union européenne et des pays tiers sont actuellement au nombre de 20, dont 13 sont complétés par un protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière.

l'Union, quelques navires vénézuéliens au large de la Guyane française et, depuis le 1^{er} janvier 2014, des navires seychellois opérant dans les eaux de Mayotte.

Ainsi, en résumé, les principales dispositions du règlement "autorisations de pêche" sont les suivantes:

- **Gestion des demandes d'autorisation de pêche** dans les eaux hors UE émanant des Etats membres (liste des informations à fournir et des critères d'admissibilité, répartition de la vérification entre Etat membre et Commission, délais de transmission et de communication);
- **Continuité des activités de pêche à titre provisoire** entre l'expiration d'un ancien protocole à un APPD et l'entrée en vigueur ou application provisoire d'un nouveau;
- **Redistribution des possibilités de pêche** dans le cadre d'un APPD par la Commission en cas de sous-utilisation par un Etat membre;
- **Information sur les activités de pêche dans le cadre de licences privées** obtenues par des opérateurs de l'UE auprès des pays tiers;
- **Obligations liées au reporting** (captures, effort) et à la fermeture de pêche;
- **Gestion des demandes d'autorisation émanant de pays tiers** détenant des possibilités de pêche dans les eaux de l'UE et suivi des activités de pêche.

2.3. La révision du règlement "autorisations de pêche", un élément de la mise en œuvre de la réforme de la PCP

La révision du règlement "autorisations de pêche" s'inscrit dans le cadre la réforme de la PCP et fait partie des initiatives annoncées dans la Communication de la Commission sur les aspects externes de la réforme de la PCP¹⁵. Cette révision annoncée du règlement "autorisations de pêche" est également encouragée par la résolution du Parlement européen du 22 novembre 2012 relative à la dimension extérieure de la politique commune de la pêche¹⁶.

Par ailleurs, le nouveau règlement de base¹⁷ qui définit les principes de la PCP réformée prévoit que l'Union européenne s'efforce d'assurer un meilleur suivi de l'activité des flottes de l'Union européenne, y compris en dehors du cadre fourni par les accords bilatéraux. Il établit que les Etats membres doivent être en mesure de fournir une information détaillée et précise sur l'activité de leur flotte de pêche qui opère en dehors des eaux de l'Union. Enfin, ce même règlement prévoit que des mesures soient prises afin d'éviter que le changement de pavillon ne serve à échapper aux obligations contenues dans les accords bilatéraux.

En résumé, il apparaît nécessaire à la fois d'accroître la cohérence entre les différents instruments de suivi, de contrôle et de surveillance des activités de pêche exercées par des navires de l'Union

¹⁵ Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions relative à la dimension extérieure de la politique commune de la pêche, COM(2011) 424 du 13.7.2011.

¹⁶ Résolution du Parlement européen du 22 novembre 2012 sur la dimension extérieure de la politique commune de la pêche, 2011/2318 (INI). Voir notamment les points 31, 42 et 72.

¹⁷ Voir en particulier l'article 31 du Règlement (UE) No 1380/2013 relatif à la politique commune de la pêche.

européenne, de remédier aux incertitudes juridiques et aux lacunes du règlement actuel, et enfin, le cas échéant, de renforcer le cadre réglementaire en assurant le respect de règles comparables par l'ensemble du secteur de la pêche de l'Union européenne opérant dans les eaux extérieures à l'Union, notamment en améliorant le suivi des autorisations de pêche privées et en prévenant les changements abusifs de pavillon. Par ailleurs, la proposition qui résultera de cet exercice de révision devra donc répondre également à l'objectif de simplification et de rationalisation de la législation européenne dans la mesure où elle s'inscrit dans le programme de la Commission relatif à la simplification et à la clarification de la législation de l'Union («*Regulatory Fitness and Performance Programme*», *REFIT*)¹⁸

3. PROBLEMATIQUE LIEE A LA REVISION DU REGLEMENT "AUTORISATIONS DE PECHE"

3.1. Problèmes généraux

L'expérience accumulée lors de l'application du règlement "autorisation de pêche" permet de considérer que ce règlement ne fonctionne pas de manière optimale, car il n'assure pas la mise en place d'un régime permettant de réguler correctement et de manière uniforme les activités de la flotte externe de l'Union européenne. Ce constat a été largement rappelé pendant la consultation publique, en particulier par de nombreuses ONG qui ont appelé la Commission à agir tandis que les réunions organisées avec les Etats membres et le CCR-Pêche lointaine ont également confirmé les difficultés rencontrées lors de l'application du texte actuel.

Ces insuffisances du règlement portent essentiellement sur les dispositions encadrant l'activité des flottes des Etats membres de l'Union lorsqu'ils pêchent en dehors des eaux de l'Union. A l'inverse, les dispositions portant sur l'activité des navires non-européens qui pêchent dans les eaux de l'Union européenne ne sont pas apparues comme posant des difficultés particulières d'application ou étant à l'origine de problèmes quelconques. De plus, aucune partie prenante n'a exprimé l'opinion que ces dispositions devaient être révisées de façon substantielle. Seuls quelques ajustements sur cet aspect du Règlement sont donc proposés afin d'aligner davantage les obligations qui s'imposent aux navires non-européens sur celles exigées de la part des navires de l'Union européenne.

Les principales difficultés rencontrées dans l'application du règlement "autorisation de pêche" posent différents problèmes. Tout d'abord une partie de la flotte agit dans un cadre insuffisamment régulé, qui ne fournit pas des garanties de transparence suffisantes et qui va à l'encontre des règles de bonne gouvernance que l'Union européenne s'est engagée à mettre en œuvre en interne, à travers la PCP réformée, ainsi qu'au niveau mondial. Cette situation pose des problèmes en matière de disponibilité des données statistiques, mais surtout de gestion, de suivi, de contrôle et de surveillance de l'activité de la flotte externe, ce qui pourrait avoir des incidences dommageables en matière de durabilité de l'exploitation des ressources halieutiques.

Ainsi, ce manque de suivi a pour effet que l'Union européenne ne peut garantir que sa flotte ne contribue pas à de la surpêche ou à des activités de pêche INN et par conséquent affaiblir sa position au niveau international alors que la gouvernance des pêche et des océans au niveau global est un enjeu croissant. De ce fait, l'Union européenne pourrait être accusée d'entretenir un système peu transparent, aux dépens de ses engagements en faveur d'une gestion durable des ressources

¹⁸ Communication de la Commission "Pour une réglementation de l'UE bien affûtée", COM(2012) 746 du 12.12.2012 et annexe à la Communication de la Commission "Regulatory Fitness and Performance (REFIT): Results and Next Steps", COM(2013) 685 du 2.10.2013.

halieutiques et au prix d'un déficit important en termes d'image et de réputation. Cette situation fragiliserait également la position de l'Union européenne face à la volonté affichée de certaines ORGP d'assurer la mise à disposition d'informations et de renforcer la transparence en matière d'accords de pêche¹⁹.

L'Union européenne doit être en mesure de se conformer pleinement aux recommandations de l'organisation des Nations unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO), notamment le projet de directives volontaires pour la conduite de l'Etat du pavillon qui prévoit notamment que ce dernier mette en place un régime d'autorisation des activités de pêche, de sorte qu'aucun navire ne puisse pêcher à moins d'y avoir été autorisé à la fois par l'Etat de pavillon et par l'Etat côtier selon des modalités conformes au droit international et à un souci de durabilité des stocks pertinents²⁰.

Elle doit également tenir compte de l'avis consultatif du Tribunal International du Droit de la Mer rendu le 2 avril 2015²¹ qui porte notamment sur les obligations de l'Etat de pavillon en cas de pêche illicite, non déclarée, non réglementée (INN) exercée à l'intérieur de la ZEE d'un Etat tiers et qui précise que la responsabilité de l'Etat du pavillon peut être engagée en cas de manquement à son obligation de « diligence due ». Dans le contexte, le Tribunal a souligné la responsabilité de l'Union, en cas de non-respect des dispositions contenues dans les accords qu'elle a signés avec des Etats côtiers si toute ses mesures ne sont pas prises pour prévenir et corriger de tels cas.

3.2. Problèmes spécifiques

Les dispositions actuelles du règlement "autorisation de pêche" sont souvent imprécises, confuses et peu explicites. Elles ne déterminent pas avec précision les compétences respectives des différentes administrations, et comportent en outre un certain nombre de lacunes, notamment en matière d'autorisations de pêche accordées en dehors du cadre des accords bilatéraux.

3.2.1. Des dispositions manquant de clarté

¹⁹ A titre d'exemple, la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICATA) a adopté la Recommandation [11-16] sur les accords d'accès, faisant obligation aux Parties contractantes ou Parties non-contractantes coopérantes (CPC) qui autorisent des navires sous pavillon étranger à pêcher dans les eaux relevant de leur juridiction, et les CPC dont les navires pêchent dans les eaux placées sous la juridiction d'une autre CPC ou d'une Partie non-contractante (NCP), conformément à un accord d'accès, de notifier à la CICATA l'existence de ces accords et de fournir des informations les concernant, notamment les périodes couvertes par l'accord, le nombre de navires et les types d'engins autorisés, les espèces ou les stocks autorisés pour la pêche, y compris toute limite de capture applicable, les mesures de suivi, contrôle et surveillance requises par la CPC de pavillon et l'Etat côtier concerné.

²⁰ Voir : ftp://ftp.fao.org/FI/DOCUMENT/tc-fsp/2013/VolGuidelines_adoptedF.pdf

Le point 19 du projet de directives volontaires de la FAO envisage notamment que l'émission des autorisations de pêche soit conditionnée par les éléments suivants, entre autres:

- a) l'autorisation de pêche a une portée appropriée et les conditions qui y sont associées favorisent la protection des écosystèmes marins;
- b) l'historique du navire a fait l'objet d'une évaluation préalable en matière de respect des règles et de son aptitude à se conformer aux mesures applicables;
- c) les renseignements minimaux permettant l'identification des personnes responsables, des zones et des espèces sont disponibles, notamment:
 - i) le nom du navire et, le cas échéant, de la personne physique ou morale autorisée à pêcher;
 - ii) les zones de pêche autorisées, ainsi que la portée et la durée de l'autorisation;
 - iii) les espèces, les engins de pêche autorisés et, le cas échéant, d'autres mesures de gestion applicables.

²¹ TIDM, Avis consultatif n° 21 du 2 avril 2015.

3.2.1.1. Des incohérences avec le Traité et d'autres législations en vigueur

Certaines des mesures d'exécution prévues par le règlement "autorisation de pêche" doivent être prises par la Commission, notamment en ce qui concerne la transmission des demandes ou bien le refus de transmission de certaines demandes ainsi que la redistribution des possibilités de pêche entre Etats membres²². Or, ces mesures d'exécution n'entrent pas dans le champ d'application du nouveau régime d'actes délégués ou d'actes d'exécution introduits par le TFUE. Il n'y a donc pas d'"alignement automatique" du règlement "autorisation de pêche" sur le nouveau cadre juridique institué par le Traité de Lisbonne et il convient dès lors de traiter ces mesures de façon spécifique, c'est-à-dire en prévoyant une délégation de pouvoir à la Commission lui attribuant des prérogatives pour la transmission des autorisations de pêche et la réallocation des possibilités de pêche non-utilisées dans le cadre des accords bilatéraux.

L'absence d'une telle habilitation peut entraîner des retards dans le traitement des demandes et limiter les réallocations entre Etats membres, ce qui pourrait favoriser une sous-utilisation des possibilités de pêche négociées avec les pays tiers mais aussi des "opportunités ratées" (voir section 3.2.1.3 du présent rapport le point relatif aux difficultés rencontrées avec l'article 10 du présent règlement).

Les définitions utilisées lorsque la législation se réfère au concept de navire de pêche ou d'activité de pêche peuvent différer d'un règlement à l'autre, entre les règlements "autorisation de pêche" et les règlements contrôle et "pêche INN", ce qui constitue une source d'incohérence et d'incertitude juridique. Ainsi, la terminologie utilisée dans ces différents règlements s'est révélée source de confusion lors de l'examen des demandes d'autorisation de pêche, à l'exemple du manque de clarté entre les notions de *licence de pêche* (qui a un caractère générique et est attribuée en fonction des capacités de pêches allouées à un Etat membre) et d'*autorisation de pêche* (qui permet de d'avoir accès de façon spécifique à une zone de pêche et pour une ou plusieurs espèces données).

Cela a pu conduire dans certains cas à l'attribution non-justifiée d'autorisations de pêche qui ont été délivrées sans tenir compte des capacités de pêche de l'État du pavillon. Cette situation est en contradiction avec le principe d'une pêche durable et responsable. Elle a également donné lieu à des situations où des opérateurs ont bénéficié d'une autorisation sans qu'ils y aient droit, ce qui est une source de concurrence déloyale. Ces situations ont été constatées de façon ponctuelle mais répétitive dans certains pays tiers ayant des capacités administratives faibles et où le risque de corruption est élevé²³.

3.2.1.2. Des critères d'éligibilité mal définis et difficiles à vérifier

L'application du règlement actuel a mis à jour de profondes lacunes concernant les critères applicables aux demandes et à l'émission des autorisations de pêche dans le cadre des accords bilatéraux (APPD) ou des ORGP. Les données nécessaires à l'introduction d'une demande d'autorisation de pêche, notamment celles permettant d'identifier clairement l'exploitant demandeur de l'autorisation, le navire concerné ainsi que le métier pratiqué et les espèces ciblées, ne sont pas précisées de façon claire et exhaustive dans le règlement actuel. Cela a engendré des difficultés d'interprétation pour les administrations nationales devant examiner les demandes d'autorisation de pêche qui se sont traduites par des retards dans le traitement des demandes et surtout, plus fréquemment, des interprétations hétérogènes des critères applicables, pouvant

²² Voir les articles 6(1), 7(1) et 10 (4) du règlement "autorisation de pêche".

²³ Voir note de bas de page n°23.

différer d'un Etat membre à l'autre. Ces difficultés ont été dénoncées par les opérateurs lors de la consultation publique car cela entraîne pour eux un manque à gagner.

Des améliorations ont été apportées dans le cadre des divers protocoles aux accords bilatéraux signés par l'Union européenne, notamment la mise à jour et l'harmonisation du formulaire de demande de licence devant être utilisé dans le cadre des APPD. De plus, les diverses ORGP ont établi le type de données minimales exigées pour autoriser un navire d'une de parties contractantes à exercer une activité de pêche. Mais le résultat de ce travail n'est malheureusement pas reflété dans le règlement actuel, ce qui pourrait résulter en une certaine incohérence entre les obligations résultant du règlement et les normes internationales en vigueur.

En outre, aucune disposition du règlement "autorisation de pêche" actuel ne conduit à vérifier qu'un exploitant de navire introduisant une demande pour une autorisation de pêche dans le cadre d'un accord bilatéral particulier avait bien rempli toutes les obligations attachées à des autorisations de pêche dont il aurait pu bénéficier dans le cadre d'autres accords bilatéraux ou dans le cadre d'une ORGP, que ce soit en matière de transmission de données de captures et d'effort ou de paiement des redevances dues. Il n'existe donc pas actuellement de mécanisme lié à la demande d'autorisation de pêche permettant de s'assurer du respect des obligations auxquelles un opérateur doit se soumettre. Cela conduit à un manque de transparence qui impacte négativement la disponibilité de données relatives à l'activité de la flotte externe ainsi qu'à des failles dans un système sensé écarter du bénéfice des autorisations de pêche un exploitant qui ne respecterait pas correctement les règles du jeu.

3.2.1.3. Incertitudes sur certaines dispositions applicables dans le cadre des APPD.

Certaines dispositions relatives à la gestion des autorisations de pêche dans le cadre des APPD²⁴ posent des difficultés d'application du fait de l'imprécision des règles à appliquer. Cette situation a été la source d'une réelle complexité dans la mise en œuvre du règlement, ce qu'ont confirmé les exploitants des navires et les administrations nationales lors de la consultation. Elle induit également une redondance et des lacunes dans les tâches effectuées par les différentes administrations en charge de son application, ce qui est une source d'alourdissement des charges administratives pour les opérateurs et un surcoût pour les administrations publiques. Il en va ainsi essentiellement de :

- L'article 9 du règlement "autorisation de pêche" portant sur la phase transitoire entre la fin d'un protocole à un APPD et l'entrée en application provisoire du suivant. Les dispositions du règlement actuel permettent en effet aux navires de l'Union européenne de continuer à exercer leur activité pendant 6 mois après expiration d'un protocole, sans que soient précisées les mesures encadrant l'activité de pêche qui doivent s'appliquer durant cette période, par exemple quel protocole s'applique, quelles conditions financières sont applicables, etc. Ces dispositions ont été utilisées par le passé dans quelques cas mais au prix d'incertitudes opérationnelles pour les armateurs, ne sachant pas clairement quelles règles appliquer, mais aussi des incertitudes de nature juridique et financière pour l'Union européenne. Ainsi, dans un cas récent, le recours à cette disposition a été accepté par un pays tiers puis ensuite contesté par ce dernier, ce qui a été la source de litiges entre les deux parties.

²⁴ Le nombre d'autorisations de pêche accordées dans le cadre des APPD s'élève à environ 250 à 300, voir section 3.3 du présent rapport.

- L'article 10 du règlement "autorisation de pêche" relatif à la réallocation des possibilités de pêche non utilisées. En cas de sous-utilisation, par l'un des Etats membres bénéficiaires, des possibilités de pêche allouées à l'Union européenne dans le cadre d'un protocole à un accord de partenariat, la Commission est autorisée par le règlement à effectuer des réallocation entre Etats membres, sans que les règles qui régissent des réallocations ne soient explicitées, ce qui conduit à des retards dans les réallocations et peut favoriser une sous-utilisation des possibilités de pêches obtenues dans le cadre des APPD.

Cela entraîne deux type de conséquences : financières, car le budget européen finance des opportunités de pêche qui ne sont pas forcément utilisées, et aussi économiques car certains opérateurs qui auraient des capacités d'utiliser davantage d'opportunités de pêche ne sont pas en mesure de le faire en l'absence d'un mécanisme de redistribution rapide et efficace. A noter que les réallocations de possibilités de pêche non-utilisées sont nécessaires plusieurs fois par an, essentiellement pour les accords multi-espèces où il existe des limites quantitatives aux captures autorisées (Maroc, Mauritanie et Groenland) et que des "opportunités ratées" sont constatées régulièrement dans ces accords.

- Enfin, l'émission des autorisations de pêche est associée à des obligations en matière de collecte et de transmission d'informations sur les capacités des navires et sur leurs captures, les Etats membres devant fournir aux services de la Commission des données sur les espèces pêchées. Des difficultés sont apparues dans la mise en œuvre de ces dispositions: les formats retenus par les Etats membres concernés pour transmettre ces données sont souvent différents tandis que le processus particulier de validation des données de captures de la pêche thonière (qui nécessite le croisement de plusieurs sources et l'implication des instituts de recherche nationaux), entraîne des délais incompatibles avec les dispositions du règlement.

Ces lacunes dans les données collectées et leur présentation hétérogène entraîne une charge de travail accrue pour les services de la Commission européenne et a un impact négatif sur les capacités de contrôle et d'évaluation scientifique, que ce soit au niveau national et au niveau européen.

3.2.2 Des compétences mal définies entre administrations

Certaines dispositions, comme celles relevant de la description de certaines procédures de traitement des demandes d'autorisation de pêche et notamment les délais et les circuits à respecter, se sont avérées inapplicables en l'état.

Tout d'abord, les compétences respectives des Etats membres et de la Commission pour vérifier le respect de ces critères ne sont pas toujours claires. Ainsi, il y a des contradictions entre l'actuel article 5 et l'article 6 du règlement "autorisation de pêche" puisque la formulation utilisée ne permet pas de savoir clairement à qui revient l'examen des demandes d'autorisations de pêche et la vérification des critères entre les Etats membres et la Commission. Cela a pour effet un double travail effectué au niveau national et au niveau européen, par exemple lorsqu'il s'agit de croiser l'information fournie dans une demande d'autorisation de pêche avec les informations disponibles au fichier flotte et avec les diverses listes de navires IUU. Cela est source de lourdeurs administratives et de temps perdu pour les services en charge du traitement de ces demandes puisqu'une même information est vérifiée deux fois et cela se répercute sur les délais de traitement applicables aux opérateurs. Les services chargés de ces questions dans les administrations sont de taille modeste (en moyenne de 1 à 5 personnes affectées au traitement des demandes d'autorisations de pêche) et

généralement peu consommateurs de ressources financières. Ainsi plus que génératrice d'un coût administratif important, la situation actuelle se caractérise par un manque d'efficacité et de rationalité de l'action administrative en matière de gestion et de suivi de ces demandes.

En outre, les dispositions relatives au calendrier et aux différentes étapes de traitement d'une autorisation de pêche, se sont avérées purement et simplement inapplicables, car incompatibles avec les délais opérationnels liés au traitement des demandes et à la transmission des informations entre toutes les parties prenantes. Par exemple, l'obligation qui est faite à la Commission de traiter en cinq jours ouvrables maximum les demandes d'autorisation de pêche qui émanent des Etats membres est souvent difficile à respecter.

Pour tenter de remédier à ces difficultés, les administrations nationales des Etats membres et les services de la Commission ont souvent été conduits à rechercher des solutions *ad hoc* qu'aucun cadre juridique ne sécurise aujourd'hui, par exemple l'utilisation de transmissions électroniques non prévues. Le problème reste néanmoins entier : il existe des doublons entre les tâches des différentes administrations impliquées qui sont accomplies à la fois, sans réelle plus-value, par les administrations nationales et par les services de la Commission européenne. Cela est également source d'incohérences entre administrations nationales qui peuvent interpréter différemment les dispositions du règlement.

3.2.3 Des lacunes concernant les règles applicables aux accords privés (hors APPD)

1) Absence de critères pour l'obtention de licences privées

Le règlement actuel ne prévoit aucune disposition concernant les conditions dans lesquelles l'exploitant d'un navire battant pavillon d'un Etat membre de l'Union européenne peut demander et bénéficier d'autorisations de pêche, hors d'un accord bilatéral ou du cadre d'une ORGP, c'est-à-dire dans le cadre de ce qu'on qualifie généralement d'accords privés. Les seules règles qui s'appliquent actuellement sont celles de l'Etat côtier délivrant l'autorisation de pêche.

Cela signifie que des navires de pêche de l'Union européenne se livrent à des activités de pêche dans les eaux de pays tiers sur base d'une autorisation directe délivrée par le pays côtier sans pour autant être astreints au même niveau d'exigence que celui défendu par l'Union européenne au niveau international en matière d'exploitation durable des ressources. Cela correspond, d'après les estimations faites par la Commission sur la base des informations fournies par les Etats Membres et les opérateurs, à environ 70-80 navires maximum au profit desquels environ 150 à 180 licences seraient délivrées par an. Cette situation a pour effet que l'Union européenne ne peut contrôler efficacement l'activité de sa flotte, ce qui peut avoir un impact négatif sur les ressources et entraîner de ce fait une surpêche contraire au principe d'exploitation durable des ressources qui est au cœur de la PCP. Ce souci est d'autant plus réel que les zones concernées par l'attribution de licences privées se situent principalement au large des côtes africaines (Golfe de Guinée, Angola, Namibie, Nord-Ouest de l'Océan Indien) dans des eaux où la pression sur les ressources halieutiques est déjà particulièrement forte.

De plus, il n'y a pas de critère ou de mécanisme permettant de s'assurer un minimum de traçabilité des sommes versées pour l'acquisition de licences privées. Cela a pu conduire dans certains cas à un

manque de transparence et à des imbroglis juridiques liés à l'émission d'autorisations de pêche par des autorités tierces non compétentes. Ainsi, la Commission dispose d'informations relatives à plusieurs exemples de problèmes apparus dans un Etat d'Afrique de l'Ouest lors du paiement des redevances dues par les exploitants de navires car les paiements avaient été effectués de bonne foi mais sans contrôle de l'identité du bénéficiaire qui s'est révélé être une entité non habilitée à recevoir de tels paiements.

Par ailleurs les situations d'affrètement par laquelle un armateur met son navire en location auprès d'un autre opérateur pourraient affecter directement de la gestion des capacités de pêche de la flotte externe de l'Union européenne dans le cadre de la PCP. A cet égard, même si le nombre de cas rencontrés est assez limité (quelques cas ponctuels par an) aucune législation ne vient encadrer ses pratiques, ce qui parfois entraîne un certain flou en ce qui concerne à la fois les possibilités de pêche dont le navire bénéficie ainsi que la prise en compte des données de captures et d'efforts qui se rapportent à son activité.

Ces difficultés ont également été soulevées par plusieurs opérateurs économiques de l'Union européenne dans leurs relations avec certains Etat tiers²⁵ et de nombreux répondants à la consultation publique ont estimé qu'une action au niveau européen était nécessaire pour traiter de ce problème. Les Etats membres disposant d'une flotte externe importante se sont eux-mêmes montrés favorables à un renforcement des règles régissant l'attribution de licences privées sur base de critères stricts clairement définis.

2) Non transmission d'information de la part des Etats membres

Le règlement "autorizations de pêche" ne fait pas obligation aux Etats membres de l'Union d'informer la Commission des autorizations de pêche dont bénéficieraient les navires battant leur pavillon dans le cadre d'accords privés passés entre les exploitants des navires et des Etats côtiers non-membres de l'Union. Tout au plus le texte actuel encourage-t-il les Etats membres à transmettre des informations sur base volontaire aux services de la Commission. Mais en pratique, l'encouragement à transmettre ces informations aux services de la Commission a été peu suivi. Certains Etats membres, voire certains armateurs, notamment dans la pêche thonière, ont fourni, sur une base partielle et non régulière, quelques informations. Mais la situation a été très variable d'un Etat membre à l'autre puisque ce sont essentiellement les armateurs thoniers français, et dans une moindre mesure, espagnols, qui s'en acquittent le mieux alors que les autres ne le font peu ou pas, ce qui n'est pas satisfaisant.

De ce fait, une partie de l'information caractérisant les activités de la flotte externe de l'Union européenne échappe à la connaissance de la Commission, voire de certains Etats membres, ce qui ne permet pas à l'Union européenne d'assurer un suivi exhaustif des activités de sa flotte de pêche externe, de gérer correctement les capacités de pêche de cette flotte et de garantir que ces activités sont exemptes de toute suspicion de surpêche ou de pêche INN. Ceci est d'autant plus gênant que dans certains cas, certains navires européens sont accusés d'activités INN sans que la Commission ne dispose d'éléments permettant de vérifier ces allégations.

²⁵ On peut citer l'exemple de navires de l'Union européenne ayant payé de bonne foi pour des licences de pêche à des entités de pays tiers se présentant comme habilités à recevoir de tels paiements et à émettre des licences de pêche alors que ces entités n'avaient en réalité aucune légitimité à le faire. Les autorités légitimes ont ensuite exigé le paiement des sommes dues accompagnés d'amendes que les opérateurs ont dû acquitter pour pouvoir continuer leur activité.

3.2.4 *Des changements de pavillon abusifs qui ne sont pas pris en compte*

Il faut rappeler que le changement de pavillon n'a rien d'illégal en soi et peut même parfois s'avérer nécessaire, lorsqu'il s'agit notamment de respecter des dispositions spécifiques encadrant l'accès à certaines pêcheries telles que prévues dans la législation des Etats côtiers²⁶. Cependant, dans certains cas, le changement de pavillon est associé à des stratégies qui visent explicitement à pêcher au-delà du quota disponible, ce qui contredit le principe même de la réforme de la PCP qui prévoit de limiter l'effort de pêche des navires européens, en tenant compte du "rendement maximal durable" (RMD) qui permet de maintenir les stocks à un niveau garantissant leur renouvellement.

Ainsi, depuis l'entrée en application de présent règlement "autorisation de pêche", il est apparu que certains segments de la flotte externe de l'Union, usaient du changement de pavillon pour échapper à certaines règles prévues dans les protocoles aux accords bilatéraux et pêcher au-delà des possibilités de pêche arrêtées par les accords ou bien pour se défaire de la clause d'exclusivité²⁷, qui ne permet pas à un navire de pêche européen d'accéder à des pêcheries d'un Etat tiers avec lequel un accord a été signé, si le protocole à cet accord ne le prévoit pas explicitement.

Selon les informations reçues de la part des principales parties prenantes et des Etats membres interrogés, ce phénomène ne concernerait que quelques cas isolés chaque année, tout au plus une dizaine de navires mais il s'agirait la plupart du temps de navires industriels de grande taille dont la capacité de pêche est importante, notamment pour ce qui est de l'exploitation des petits pélagiques au large de l'Afrique de l'Ouest dont le stock est déjà fortement exploité. A l'inverse, la flotte thonière, principalement espagnole et française, se caractérise par une grande stabilité en termes de nombre d'unités et de maintien du pavillon national.

La Commission a ainsi été confrontée, essentiellement dans des accords multi-espèces, à quelques cas de navires pêchant sous accord bilatéral et qui ont changé de pavillon lorsqu'ils avaient épuisé leur quota, pour ensuite retourner sous pavillon d'un Etat membre de l'UE quelques mois plus tard, ce qui constitue un véritable contournement des règles visant à limiter la pression sur certains stocks de poissons. Des situations similaires ont pu être observées dans le cadre d'ORGP, certains exploitants pouvant choisir de changer de pavillon pour rejoindre le registre d'une partie contractante à l'ORGP qui pourra être jugée moins stricte que l'Union en matière de suivi des flottes.

Ces stratégies, qui visent à contourner certaines dispositions des accords ou à trouver un cadre parfois moins contraignant que ne l'est celui défendu au niveau de l'Union, posent donc des problèmes en matière de durabilité de l'exploitation des ressources halieutiques, allant à l'encontre des principes de la PCP et du règlement de base qui vise à prévenir les changements de pavillon abusifs. Cette situation pourrait même conduire, dans certains cas, au développement par les opérateurs européens, de pratiques qui pourraient faire l'objet d'une suspicion d'activités de pêche

²⁶ Certains Etats côtiers limitent en effet l'accès à leur ZEE (200 miles marins à partir des côtes) aux seuls navires battant leur pavillon ou aux seuls navires pour lesquels l'armement est détenu majoritairement par des capitaux nationaux. Dans ces cas, le changement de pavillon peut s'avérer une solution défendable, prenant place dans un cadre légal et ne remettant pas nécessairement en cause les principes de transparence, de bonne gouvernance et de durabilité de l'exploitation des ressources halieutiques.

²⁷ La clause d'exclusivité est une disposition prévue dans la majorité des accords bilatéraux signés entre l'Union européenne et des pays tiers destinée à mettre tous les opérateurs européens sous un même ensemble de règles et à éviter que ces règles ne soient contournées. Ainsi, un navire battant pavillon d'un Etat membre de l'Union ne pourra pêcher que dans le cadre fixé par l'Accord et ne pourra pas bénéficier de licences privées si cet Accord est en vigueur.

INN. Enfin, cela a un effet négatif en termes de réputation de l'Union européenne qui risquerait de donner l'impression de ne pas contrôler sa flotte correctement et de laisser faire des situations d'évitement des règles qui pourraient engendrer de la surpêche.

3.3. Personnes ou organisations affectées

3.3.1. Les acteurs directement affectés

Les acteurs qui devraient être directement concernés par une clarification ou une modification des dispositions prévues au règlement "autorisations de pêche" sont les armateurs de la flotte externe de l'Union européenne et les administrations des Etats membre et de l'Union chargée de l'application du règlement et de la gestion des autorisations de pêche.

3.3.1.1 Les armateurs de l'Union européenne

Le nombre de navires concernés par l'application du règlement "autorisations de pêche" attendrait 700 unités, déployant leurs activités en haute mer comme dans les eaux d'Etats tiers. Parmi ceux-ci, environ 250 à 300 sont actifs dans le cadre des accords bilatéraux. Toutefois l'ensemble de ces navires ne fait pas forcément usage de cette possibilité de pêcher en dehors des eaux de l'Union, ce chiffre de 700 représente donc un maximum et il est difficile d'évaluer avec précision le nombre de navires concernés, d'autant plus que la Commission ne dispose pas de toute l'information relative aux autorisations de pêche accordées en dehors des accords bilatéraux et du cadre des ORGP. Ce sont donc les navires ayant bénéficié d'une autorisation de pêche dans le cadre d'un accord privé qui échappent aux statistiques.

Dans tous les cas, le nombre de navires concernés demeurerait modeste en comparaison du nombre total de navires de pêche de l'Union européenne – la flotte externe ne représenterait alors que 0,8 % de la flotte de pêche de l'Union. En termes de capacités de pêche, les données enregistrées pour l'Union européenne en haute mer et dans les eaux de pays tiers ont représenté en moyenne 24% des capacités de pêche de l'Union, 7 % du volume total et 5 % de la valeur totale des captures enregistrées en 2011 pour l'ensemble de l'Union européenne, générant 10 % de la valeur ajoutée de toutes les flottes de l'Union. Ce pourcentage peut toutefois s'avérer plus élevé si l'on analyse la situation espèce par espèce. Ainsi, pour ce qui concerne les thonidés, c'est plus de 90 % de la production de l'Union européenne qui provient de la haute mer et des eaux d'Etats côtiers non européens.

L'emploi direct généré par l'activité de la flotte externe de l'Union européenne est estimé à 7% des quelques 140 000 emplois embarqués sur l'ensemble de la flotte de l'Union²⁸, soit moins de 10 000 personnes. L'annexe 1 fournit une analyse détaillée des performances économiques et de l'emploi des différentes composantes de la flotte externe.

Trois grands types d'armement sont concernés par le règlement "autorisations de pêche":

- **Les armements thoniers:** Les navires concernés (environ 150) sont pour la plupart la propriété d'armements industriels espagnols ou français, et dans une moindre mesure, portugais. Cette flotte qui cible les espèces de grands migrateurs (thonidés) est aujourd'hui relativement bien encadrée par des

²⁸ CSTEP, 2013. Rapport économique annuel 2013 des flottes de pêche de l'Union. CSTEP 13-15, OPUE, Luxembourg, 303 pp.

mesures de gestion adoptées dans le cadre des ORGP, ce qui conduit à penser qu'elle ne sera pas le plus affectés par une révision du règlement actuel. Néanmoins, une partie de cette flotte a fréquemment recours à des licences privées dans les pays où il n'y a pas d'accord bilatéral du type APPD.

- **Les armements chalutiers industriels aux petits pélagiques:** En dehors du cas de la flottille artisanale de l'Union présente dans la zone de pêche du Maroc (50 à 70 navires), l'activité de pêche aux petits pélagiques est essentiellement le fait de chalutiers de pêche industrielle de plus de 60 mètres, propriété de quelques armements néerlandais ou baltes et, dans une moindre mesure, allemands ou britanniques (environ 30 navires). C'est un segment de la flotte externe qui sera assez fortement affecté par une modification du règlement actuel, car c'est essentiellement dans ce segment qu'ont été observées des stratégies de changement de pavillon.
- **Les armements chalutiers industriels ciblant d'autres espèces:** Ce segment de la flotte externe de l'Union est composé de chalutiers pouvant cibler divers poissons démersaux, des céphalopodes ou des crevettes au large des côtes de l'Afrique de l'ouest (environ 50 navires) et portant généralement pavillon espagnol, portugais, ou plus rarement italien ou grec. Pour ce segment, dont l'importance a cependant diminué ces dernières années, la question des autorisations de pêche privées se pose avec une acuité particulière.

Pour ce qui est de la catégorie des Petites et Moyennes entreprises (PME)²⁹, la structure de la flotte concernée, essentiellement composée de navires de plus de 40 mètre de longueur permet de penser que la grande majorité des entreprises de pêche des segments de la flotte externe de l'Union ne répond pas aux critères définissant ces PME. Dans la plupart des cas, d'après les informations disponibles, le chiffre d'affaires des armateurs concernés excède largement les 50 Mio d'euros par an. Une exception concerne la flotte artisanale qui pêche au large des côtes marocaines dans le cadre des accords bilatéraux et qui par sa structure et ses caractéristiques n'est pas susceptible d'utiliser des procédés tels que les licences privées ou le changement de pavillon. Elle ne sera donc pas non plus affectée par les modifications envisagées.

3.3.1.2. Les administrations nationales et les services de la Commission européenne

Le second groupe d'acteurs qui se verra affecté par une modification du règlement "autorisations de pêche" est celui des administrations nationales. Ces dernières seront affectées par la clarification et l'amélioration des dispositions prévues au règlement et par la clarification et la simplification des procédures de gestion et de contrôle qui y sont inévitablement associées. Les administrations des Etats membres de l'Union concernées par l'application du règlement "autorisations de pêche" sont au nombre de 14³⁰, les autres Etats membres ne disposant pas de flotte externe.

L'introduction éventuelle d'un cadre plus contraignant à l'égard des autorisations de pêche affecterait en priorité les administrations de certains Etats membres, en fonction de la taille de la flotte externe battant leur pavillon et du degré actuel d'intégration des autorisations privées dans leur propre système de gestion, de suivi et de contrôle.

Il faut cependant noter que le suivi de l'activité des flottes battant pavillon d'un Etat membre de l'Union hors du cadre des APP ou des ORGP est une obligation qui incombe déjà aux Etats membres

²⁹ Les PME sont définies comme celles ayant moins de 250 salariés et présentant soit un chiffre d'affaires inférieur ou égal à 50 millions d'euros, soit un bilan inférieur ou égal à 43 millions d'euros.

³⁰ L'Espagne, le Portugal, la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, l'Irlande, l'Allemagne, la Pologne, le Danemark, l'Estonie, la Lituanie, la Lettonie, l'Italie et la Grèce.

en application du règlement INN. La plupart des administrations nationales concernées, c'est-à-dire ayant à gérer une flotte externe, ont développé un système national de suivi des autorisations de pêche privées délivrées aux navires de pêche battant leur pavillon. Pour cette raison, elles n'anticipent pas de difficultés particulières à mettre en place un mécanisme systématique d'autorisation et de suivi de leurs navires pêchant dans les eaux externes, y compris si cela se fait en dehors des accords bilatéraux de pêche.

Le second acteur de la sphère administrative qui devrait se trouver affecté par une éventuelle révision du règlement "autorisations de pêche" est la Commission européenne qui assure la transmission aux Etats tiers concernés, dans le cadre des accords bilatéraux, des demandes d'autorisation de pêche transmises par les Etats membres, la transmission des listes de navires autorisés à pêcher dans le cadre des ORGP ainsi que la compilation des données relatives à l'activité de la flotte externe dans les pêcheries sous ORGP ou dans les accords bilatéraux.

3.3.2. Les acteurs indirectement affectés

De façon indirecte, les administrations et les flottes de certains Etats tiers pourraient être affectées par une éventuelle révision du règlement "autorisations de pêche". En effet, un plus grand contrôle sur l'activité de la flotte externe de l'Union européenne et sur celle des pays tiers pêchant dans les eaux de l'Union pourrait conduire à des modifications dans le comportement de certains armements de pêche et, de fait avoir un impact sur le choix des zones de pêche et sur la nature des relations que les armements entretiennent jusqu'à maintenant avec les administrations de certains pays.

En outre, plusieurs éléments indiquent que les dispositions arrêtées dans le cadre de la législation de l'Union et dans les accords bilatéraux ont souvent une valeur d'exemplarité auprès des Etats côtiers. Certains critères d'éligibilité, certaines mesures techniques (concernant l'embarquement de marins ou d'observateurs et éventuellement l'obligation de débarquement d'une partie de la production) et mesures techniques de conservation (à l'exemple des engins autorisés ou des mesures portant sur la répartition spatiale et temporelle des activités de pêche) associées à l'émission des autorisations de pêche ont en effet servi de base à certains Etats côtiers pour appliquer à toutes les flottes externes fréquentant leurs eaux les mêmes normes que celles acceptées par l'Union européenne. Certains d'entre eux pourraient donc s'inspirer de la législation européenne telle qu'elle résultera de la révision du FAR pour modifier leur arsenal juridique et renforcer le contrôle sur les navires de pêche portant leur pavillon.

3.4. Capacité de l'Union à agir

En vertu de l'article 3.1 (d) du TFUE, l'Union européenne dispose d'une compétence exclusive pour la conservation des ressources marines biologiques dans le cadre de la Politique Commune de la Pêche. Ce règlement tombe sous le coup de cette compétence exclusive de l'Union. Le principe de subsidiarité n'est donc pas d'application dans le cas d'espèce.

3.5. Description du scénario de base

Le scénario de base auprès duquel seront comparées les différentes options envisagées consiste à n'entreprendre aucun changement de politique, ni même à entreprendre les modifications résultant de l'alignement nécessaire avec le Traité de Lisbonne. Ce scénario consiste donc en une pérennisation de la situation actuelle et en une analyse des conséquences que cela entraînerait.

En premier lieu, cette absence de révision ne permettrait pas de tenir compte du nécessaire alignement de certaines des dispositions arrêtées par le règlement "autorisations de pêche" actuel sur les dispositions du Traité de Lisbonne. L'absence de révision du règlement "autorisations de pêche" ne permettrait pas non plus de simplifier le processus de délivrance des autorisations de pêche, ni d'améliorer les conditions actuelles du suivi de l'activité de la flotte externe, en particulier lorsqu'elle pêche sous licence privée, ni enfin d'éviter les situations de changement abusif de pavillon.

Plus fondamentalement, en absence d'une révision du règlement "autorisations de pêche", aucun des problèmes et aucune des limites actuellement identifiés ne pourraient être traités au-delà des solutions *ad hoc* trouvées entre les administrations nationales des Etats membres et les services de la Commission européenne. La complexité réglementaire, les surcoûts administratifs et les retards de traitement se seraient pas réduits et continueraient de constituer une source de difficultés pour les armateurs européens et pourrait contribuer à maintenir les résultats d'exploitation de la flotte externe de l'Union européenne dans une situation de fragilité découlant d'une possible dégradation de certains stocks halieutiques.

Cela signifie que à terme un certain nombre d'opérateurs européens pourraient se détourner du cadre des APPD pour privilégier les licences privées, moins contrôlées, voire favoriser des stratégies de changements de pavillon vers des pays non-européens pour leurs navires de pêche. Ainsi, la pression sur les ressources ne ferait que s'accroître et cela de façon relativement incontrôlée.

Cette situation devrait donc inévitablement contribuer à restreindre les ambitions affichées lors la réforme de la PCP à l'égard des activités de la flotte externe de l'Union européenne et entraînerait une incapacité pour l'Union européenne à améliorer la gouvernance mondiale des pêches. L'objectif d'améliorer la durabilité de l'exploitation des ressources halieutiques serait compromis, de même que la transparence et le suivi des activités de la flotte externe de l'Union européenne. Il s'en suivrait une accentuation de la dégradation des stocks de poissons pêchés par les navires européens, affectant non seulement les ressources halieutiques mais aussi la compétitivité des opérateurs. La lutte contre la pêche illicite, non déclarée ou non réglementée serait rendue plus difficile et la position défendue par l'Union au niveau international dans ce domaine serait également fragilisée.

Faute d'avoir accès aux comptes de résultats de la flotte externe de l'Union, il est impossible de quantifier l'impact de ce scénario à la fois sur l'évolution des chiffres d'affaires et la rentabilité des armements. En revanche, on peut estimer que cette situation entrainerait le maintien de coûts administratifs élevés actuellement supportés tant par les opérateurs que par les administrations nationales et les services de la Commission en raison des incertitudes des procédures. Cela irait donc à l'encontre de l'objectif de simplification du cadre dans lequel la flotte externe évolue.

4. OBJECTIFS

4.1. OBJECTIF GENERAL: Améliorer la gouvernance globale des océans à travers un meilleur suivi de la flotte de pêche externe de l'union européenne.

L'objectif principal de la révision du règlement "autorisation de pêche" est d'améliorer la gouvernance globale des océans en assurant un suivi étroit et transparent des activités la flotte externe de l'Union européenne, contribuant ainsi aux objectifs de la PCP et en particulier à celui d'assurer une exploitation durable des ressources marines biologiques ainsi qu'à l'objectif de

promouvoir au plan international les mêmes principes et normes que ceux applicables à l'égard des eaux de l'Union tel qu'énoncé par la Communication de la Commission sur les aspects externes de la réforme³¹.

La révision de ce règlement répond également à d'autres objectifs de la PCP qui ont été mis en lumière lors de la réforme de cette politique et qui se retrouvent aujourd'hui dans le règlement de base : assurer la viabilité du secteur de la pêche sur un plan environnemental et économique, contribuer au respect par l'Union européenne de ses obligations internationales, assurer une égalité de traitement à l'ensemble des navires de pêche de l'Union européenne, quelle que soit la partie du monde où la flotte exerce son activité de pêche et quel que soit le cadre réglementaire dans lequel l'activité s'effectue, mettre en place des critères objectifs et transparents pour l'accès à une pêcherie et assurer un suivi de la flotte de l'Union européenne, y compris en dehors du cadre des accords bilatéraux ou d'une ORGP.

La consultation publique a montré que les parties prenantes, dans leur ensemble, soutenaient le principe d'une révision du règlement "autorisations de pêche" afin de le simplifier, le clarifier et d'en améliorer la portée et l'efficacité. Un certain consensus entre ONG, organisations professionnelles consultées et Etats membres concernés se dégage également sur le fait que les navires opérant en dehors des accords bilatéraux devraient être soumis aux mêmes règles et exigences que lorsqu'ils pêchent au titre des accords bilatéraux, ce qui implique notamment la mise en place d'un système d'autorisation préalable applicable aux licences privées et l'élaboration de critères à remplir clairs et précis, dont le respect devra être vérifié par les autorités publiques nationales et européenne.

4.2. Objectifs spécifiques

4.2.1. Mettre en place un cadre juridique cohérent

Il est nécessaire de clarifier et compléter un certain nombre de dispositions qui sont identifiées comme étant insuffisamment claires et difficiles à interpréter et qui rend délicate l'application du règlement actuel.

- Améliorer la cohérence avec le cadre législatif existant

Il convient d'assurer une cohérence du règlement "autorisations de pêche" avec le TFUE en modifiant un certain nombre de dispositions qui ne sont plus compatibles avec le droit primaire européen, en particulier ce qui concerne les pouvoirs d'exécution dévolus à la Commission pour ce qui est de la transmission ou la non-transmission des licences ainsi que la redistribution des possibilités de pêche entre Etats membres. La mise en place de tels pouvoirs d'exécution à travers une procédure d'habilitation aurait l'avantage de simplifier et d'accélérer les décisions sur les attributions d'autorisations de pêche, permettant aux opérateurs de mieux planifier leur activités de pêches et de profiter plus aisément de possibilités de pêches non-utilisées par des opérateurs d'autres Etats membres.

En outre, il s'agit de rendre les réglementations européennes en matière d'autorisation de pêche, de la lutte contre la pêche INN et de contrôle des activités de pêche compatibles entre elles, notamment en harmonisant les définitions des concepts tels que licence de pêche et autorisation de

³¹ COM(2011) 424 du 13.072011.

pêche. Il s'agit aussi d'éliminer les ambiguïtés qui se traduisent par un risque que des navires soient indûment autorisés à pêcher dans des eaux externes à l'Union européennes. Ainsi, la révision du règlement "autorisations de pêche" devrait permettre de clarifier les conditions à remplir pour l'obtention d'une telle autorisation et de rendre ces conditions plus cohérentes avec les obligations contenues dans les règlements "contrôle" et "INN" (par exemple en clarifiant les informations nécessaires relatives aux caractéristiques du navire et le au type d'activité de pêche envisagé). Ce faisant, l'Union européenne rendrait l'ensemble de sa législation relative au suivi, au contrôle et à la surveillance plus efficace.

Enfin, le non-respect des critères liés à l'attribution des autorisations de pêche pourrait donner lieu à l'application du mécanisme prévu à l'article 10 du règlement sur le Fonds européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche (FEAMP) qui stipule que les demandes de soutien à ce titre sont inéligibles en cas d'infraction aux règles de la PCP.

- Clarifier les dispositions applicables aux autorisations de pêches obtenues dans le cadre d'accords bilatéraux

Dans le cas des licences obtenues dans le cadre d'un accord bilatéral, il y a lieu de clarifier les règles relatives aux critères d'éligibilité, aux dispositions transitoires qui sont applicables entre deux protocoles à des accords bilatéraux, à la réallocation de quotas entre Etats membres et enfin à la collecte et au traitement des données sur les capacités et les captures.

Les règles et critères applicables aux demandes et à l'émission des autorisations de pêche dans le cadre des accords bilatéraux devraient être précisés de façon claire et exhaustive dans le règlement actuel de façon à simplifier le traitement administratif des demandes et favoriser une applicable plus uniforme des règles à travers l'ensemble de l'Union européenne.

La suppression des dispositions transitoires applicables entre deux protocoles doit permettre d'éliminer toute incertitude juridique liée à ce régime et de mettre l'Union européenne à l'abri de litiges éventuels pouvant mettre en jeu sa responsabilité. Ce faisant, une réflexion sera menée de façon à pouvoir le cas échéant prévoir des dispositions transitoires dans le texte des protocoles eux-mêmes.

La clarification de l'article 10 du règlement "autorisations de pêche" dans sa forme actuelle devrait pour sa part viser à maximiser les possibilités de pêche qui sont obtenues dans le cadre d'un accord bilatéral en favorisant d'effectuer les réallocations nécessaires. Cela se comprend par la volonté d'assurer à la flotte un maximum d'opportunités de pêche dans les limites de ce qui peut être considéré comme durable, et en outre de faire en sorte que le budget de l'Union européenne qui finance ces possibilités de pêche soit utilisé au mieux.

Enfin, il faudra veiller à améliorer la fiabilité et l'exhaustivité des données devant être transmises pour assurer un meilleur suivi des flottes. Cela nécessitera de prévoir, si besoin à travers un acte d'exécution, l'harmonisation des données de captures et d'efforts, leur format, leur niveau de détail, la fréquence de leur transmission et les modes de vérification prévus afin de garantir un niveau adéquat de contrôle sur l'activité de la flotte.

- Clarifier les dispositions applicables aux navires de pêche non européens pêchant dans les eaux de l'Union

Il conviendrait de veiller à ce que ces navires soient soumis à un niveau d'exigence suffisant, similaire à ce qui est attendu de la part des navires européens pêchant dans les eaux européennes afin que

ces navires opèrent en conformité avec les règles de la PCP, notamment en matière d'obtention ou de suspension d'autorisations, de contrôle et de sanctions, en cas de surpêche ou d'infractions. Il serait également utile de préciser les conditions auxquelles un navire d'un pays tiers pourrait transiter par les eaux de l'Union européenne s'il ne dispose pas d'une autorisation de pêche.

4.2.2. Une répartition des rôles clarifiée entre les différentes administrations concernées

Il est nécessaire de clarifier la répartition des tâches entre la Commission et les autorités compétentes au niveau national en veillant en particulier à renforcer la responsabilité de ces derniers et d'introduire davantage de transparence afin d'obtenir un meilleur suivi de la flotte de l'Union européenne, de son activité et de son impact sur les ressources. Cela devra se faire dans le respect du rôle de la Commission, qui dans l'exercice de la compétence exclusive de l'Union en matière de conservation des ressources halieutiques, demeure responsable quant au respect des critères applicables aux autorisations de pêche.

En pratique, l'Etat membre de pavillon jouera un rôle central pour le traitement des demandes et la délivrance des autorisations tandis que la Commission conservera la capacité d'examiner la compatibilité des opérations de pêches envisagées avec les critères retenus. A travers cette mesure, les administrations devraient gagner en efficacité et les opérateurs pourront bénéficier d'un traitement de leurs demandes plus rapide et au final d'une plus grande sécurité juridique.

Cette nécessaire rationalisation s'appuiera sur les outils informatiques actuellement développés par la Direction Générale des Affaires maritimes et de la Pêche en concertation avec les administrations des Etats membres, outils qui visent à faciliter le transfert et la vérification des informations attachées aux demandes d'autorisation de pêche, par le croisement automatiques des données archivées dans les bases de l'Union européenne, notamment le registre de la flotte de pêche de l'Union.

4.2.3. Une plus grande transparence des autorisations de pêche privées

La révision du règlement autorisation de pêche se fixe comme objectif de mettre en place un système d'autorisation des licences privées par l'Etat membre de pavillon aux termes de critères d'éligibilité précis, du respect desquels la Commission doit également pouvoir s'assurer. Ainsi, l'Union sera en mesure de se conformer à l'objectif contenu dans le règlement de base de la PCP de mieux contrôler l'activité de la flotte externe et de disposer d'informations précises sur son activité. Il conviendrait également de mieux encadrer les situations d'affrètement qui constituent une forme particulière d'autorisation directe lorsqu'un navire sous pavillon d'un Etat membre est mis à disposition d'un opérateur d'un Etat tiers, sans changer de pavillon, dans le but de clarifier les règles applicables et d'assurer un meilleur suivi de ces navires.

La mise en place d'un tel système répondrait également à l'objectif d'assurer un traitement similaire à l'ensemble de la flotte externe, qu'elle pêche sous accord bilatéral ou bien en dehors de ce cadre puisque les critères pour les licences privées doivent être aussi ambitieux que les critères applicables aux licences obtenues dans le cadre d'accords publics.

L'objectif poursuivi est également de rendre accessible au public le maximum d'informations relatives à l'activité de la flotte externe de l'Union européenne pour autant que les principes relatifs

à la protection des données à caractère personnel sont bien respectés. Cela implique la mise en place d'un registre électronique, comprenant une partie publique et une partie sécurisée, et reprenant l'ensemble des informations relatives aux autorisations délivrées telles que le nom du navire, son pavillon, le type d'autorisation ainsi que les caractéristiques principales de l'activité de pêche envisagée. Afin qu'un tel registre soit le reflet en temps réel de l'activité de la flotte externe, un accès direct devrait être donné aux Etats membres afin de leur permettre d'y charger ces informations et de les mettre à jour régulièrement.

A travers ce type de mesure, l'Union européenne sera en mesure de démontrer son engagement en faveur d'une pêche durable, y compris au-delà des eaux de l'Union européenne. Cet effort de transparence devrait également contribuer à minimiser les risques juridiques et financiers liées à l'obtention de licences privées. Enfin, il devrait également répondre aux attentes d'un grand nombre de parties prenantes, telles que les ONG environnementales et plusieurs Etats membres, qui ont clairement exprimé le souhait qu'un tel registre soit mis en place.

4.2.4. Prévenir les cas de changement abusif de pavillon

Il convient de dissuader les opérateurs de changer le pavillon de leurs navires de pêche pour échapper aux règles déterminées par l'appartenance au registre de la flotte de pêche d'un des Etats membres. Ainsi l'objectif poursuivi est que tout navire ayant changé de pavillon hors de l'Union ne pourrait bénéficier d'une autorisation de pêche sous quelque régime que ce soit (accord bilatéral, autorisation de pêche privée, ORGP) suite à ce dépavillonnage, conformément au délai de 24 mois indiqué dans le règlement de base, à moins qu'il ne démontre que les activités de pêche menées en dehors des eaux de l'Union reposent sur les mêmes principes et normes que ceux applicables dans l'Union.

Ces mesures ont pour objectif d'éviter les stratégies de contournement des règles fixées par les accords bilatéraux et les dépassements de quota qui ont pu être observées pour les pêcheries dont les quantités sont limitées par les protocoles à ces accords. Ainsi, il s'agit de renforcer le caractère durable de l'exploitation des ressources halieutiques par la flotte externe, de lutter contre des pratiques qui pourraient être qualifiées de pêche non durable, voire de pêche INN, et d'éviter que l'Union européenne ne soit accusée de laxisme dans le contrôle et le suivi de sa flotte.

Il doit être fait mention ici de la position exprimée par certains représentants d'opérateurs et d'administrations nationales (notamment dans les Etats membres ayant un intérêt marqué à la pêche de petits pélagiques tels que les pays Baltes ou les Pays-Bas) que le changement de pavillon est parfois une nécessité au regard des règles imposées par tel ou tel Etat côtier et que celui-ci n'est pas forcément destiné à contourner les règles applicables et par conséquent, ne devrait pas être nécessairement perçu comme abusif. Ainsi l'objectif n'est pas d'empêcher tout changement de pavillon mais essentiellement celui qui aurait pour but de s'affranchir des règles en vigueur et d'aller vers un "moins-disant" en termes de suivi et de contrôle des navires.

5. PRESENTATION DES DIFFERENTES OPTIONS POSSIBLES

5.1. OPTION 1: Révision limitée à un alignement sur les dispositions du TFUE

L'option 1 consiste à n'entreprendre aucun changement de politique et à se contenter des modifications qui résultent de l'alignement nécessaire avec le TFUE. Cette option se limite donc à

l'adoption d'un règlement du Parlement et du Conseil amendant certains des articles du règlement "autorisation de pêche" dans sa version actuelle afin de modifier les articles nécessitant un alignement aux dispositions pertinentes du Traité de Lisbonne, suite à l'entrée en vigueur de ce dernier. Ces articles se réfèrent à l'identification des informations requises lors de l'introduction des demandes d'autorisation de pêche et de la transmission de ces demandes auprès de l'Etat tiers, et aux dispositions permettant le contrôle des captures et des efforts.

L'impact sur les différents acteurs identifiés devrait être minime, s'agissant d'adaptations de nature juridique sans changement de la substance. Aucune partie prenante n'a exprimé de soutien vis-à-vis de cette option.

5.2. OPTION 2: Publication de lignes directrices destinées à clarifier le texte actuel

L'option 2 consiste en l'élaboration et la publication, par la Commission européenne, de lignes directrices permettant de clarifier la façon dont certaines dispositions actuellement insuffisamment précises 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 APP ou l'établissement des listes de navires autorisés à pêcher dans le cadre des pêcheries tombant sous le "mandat" d'ORGP;
- de la réallocation entre Etats membres des possibilités de pêche allouées à l'Union européenne dans le cadre d'accord bilatéraux et qui s'avèreraient non-utilisées ou sous-utilisées (article 10 du règlement actuel).

Cette option permettrait de lever une partie des incertitudes existantes et contribuerait à diminuer la complexité des procédures actuellement en place. Ces lignes directrices permettraient également de rationaliser le rôle et les actions de chaque échelon administratif impliqué dans le suivi, le contrôle et la surveillance des activités de pêche en les simplifiant. Le point de départ pourrait être les solutions *ad hoc* trouvées entre les administrations nationales et l'administration européenne dans la mise en œuvre des procédures de traitement des autorisations de pêche dans le cadre des accords bilatéraux et dans le cadre des ORGP ainsi que les opinions exprimées par les différentes parties prenantes lors des consultations.

Cette option, si elle devait être mise en œuvre, devrait principalement impacter les services de la Commission, les administrations nationales et les exploitants des navires de pêche de la flotte externe de l'Union européenne, tous étant impliqués dans la gestion des informations liées à la demande, au traitement et à l'émission des autorisations de pêche. Il est à noter que 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 contrôle et de suivi de l'ensemble des navires composant la flotte externe de l'Union.

Aucune partie prenante n'a exprimé de soutien vis-à-vis de cette option.

5.3. OPTION 3: Modification du règlement actuel

Cette option implique l'adoption, par le Parlement européen et le Conseil, d'un règlement modifiant le règlement "autorisation de pêche" en l'amendant. Ces amendements reprendraient l'ensemble des modifications prévues à l'option 1 ainsi que celles prévues à l'option 2 mais en garantissant une sécurité juridique bien plus forte que des lignes directrices n'ayant pas de valeur juridique contraignante.

Les modifications porteraient en particulier sur :

- L'établissement d'une liste de critères d'éligibilité relatifs aux demandes de délivrance d'autorisation de pêche formulée dans le cadre d'un accord bilatéral (ex article 5). Ces critères devraient permettre aux Etats membres de pavillon ainsi qu'à l'Union européenne de vérifier que le navire soumettant une demande remplit un minimum de conditions.

Exemples de critères devant être respectés pour la délivrance d'une autorisation dans le cadre d'un accord de pêche

- navire inscrit au registre de la flotte comme navire de pêche
- navire disposant d'un numéro de l'Organisation Maritime Internationale ("*IMO number*")
- navire qui ne s'est pas rendu coupable d'activités de pêche pouvant être qualifiées de pêche illicite, non-déclarée et non-réglémentée (INN) et qui n'a pas été convaincu d'infraction grave au cours des 12 derniers mois
- existence de possibilité de pêche attribuée à l'Etat de pavillon du navire

- Une clarification des délais relatifs à l'introduction des demandes d'autorisation de pêche qui entrent dans le cadre d'un accord bilatéral doivent être présentées par les Etats membres et instruites par les services de la Commission européenne afin de permettre une meilleure vérification du respect des critères fixés. Cela serait complété par une référence aux procédures informatiques permettant ainsi de faciliter le flux d'information et la vérification des données entre les administrations nationales et les services de la Commission européenne (ex article 4 et 6);
- la suppression des dispositions portant sur la continuité des activités de pêche au terme d'un protocole ou dans la période transitoire à deux protocoles (ex article 9) compte tenu des difficultés opérationnelles et juridiques liées à l'application de ce type de disposition;
- l'introduction, à travers le renvoi à un acte d'exécution de la Commission, de dispositions relatives à l'harmonisation des données de capture et d'efforts, de leur format, de la fréquence de leur transmission et les modes de vérification prévus afin de garantir un niveau adéquat de contrôle sur l'activité de la flotte externe;
- des dispositions permettant de mieux encadrer les dispositions applicables aux navires de pêche non-européens pêchant dans les eaux de l'Union, en précisant les critères permettant d'obtenir une autorisation de pêche dans l'Union européenne tels que l'identification du navire, l'absence de sanction récentes ou d'activité pouvant être qualifié d'INN, et en prévoyant le renforcement des mesures de contrôle, notamment en cas de surpêche ou d'infractions.
- des dispositions destinées à encourager la réallocation, entre Etats membres de l'Union, des possibilités de pêche inutilisées ou sous-utilisées et allouées à l'Union dans le cadre d'un accord bilatéral (ex article 10). Les dispositions envisagées devront favoriser en premier lieu l'échange volontaire des possibilités de pêche entre Etats membres, conformément au règlement de base de la PCP. En cas de sous-utilisation persistante et au cas où aucun échange de possibilités de pêche entre Etat membres ne serait notifié avant une certaine date, une méthode de réallocation précise, devant faire l'objet d'un acte

d'exécution spécifique à chaque accord adopté par la Commission, devrait alors permettre à la Commission de procéder à la réallocation des possibilités de pêche encore disponibles après identification de l'intérêt de l'ensemble des Etats membres.

Ainsi, les modifications apportées porteraient essentiellement sur les définitions, les calendriers et procédures de transmission et d'instruction des licences, les rôles respectifs de la Commission et des Etats membres, et enfin les principes relatifs à la réallocation de possibilités de pêche entre Etat membres. Cette option n'envisagerait pas d'élargir le champ d'application du règlement actuel ni l'addition de dispositions allant au-delà de l'adaptation des règles actuelles visant à une simplification et une clarification du cadre juridique en vigueur aujourd'hui. Ainsi le cas des autorisations directes et celui du changement de pavillon ne seraient pas couverts par cette option.

Comme pour l'option 2, les principaux acteurs concernés par la modification du règlement actuel sont les services de la Commission, les administrations nationales et les exploitants des navires de pêche de la flotte externe de l'Union européenne. Cette option bénéficie du soutien de quelques administrations nationales et de certaines associations d'armateurs - représentant notamment les chalutiers industriels aux petits pélagiques - qui estiment que des clarifications sont nécessaires mais que le champ d'application du règlement ne devrait pas être modifié. En revanche les ONG consultées ne soutiennent généralement pas cette option.

5.4. OPTION 4: Adoption d'un nouveau règlement couvrant les autorisations de pêche privées et le changement de pavillon abusif.

Cette quatrième option va au-delà de l'option 3, puisqu'elle élargirait le champ d'application du règlement et inclurait également de nouvelles dispositions nécessaires pour encadrer strictement toute activité de pêche externe à travers l'introduction du principe d'autorisation préalable de la part de l'Etat de pavillon. Cette option s'accompagnerait de dispositions destinées à renforcer les conditions d'attribution associées au traitement des licences privées, ainsi que le suivi des navires bénéficiant de ces dernières. En outre, elle prévoirait des dispositions destinées à prévenir les stratégies basées sur des changements de pavillon destinés à contourner les règles de la PCP ou les mesures de conservation en vigueur.

Tout d'abord, l'un des principes fondamentaux sur lesquels cette option s'appuierait serait celui de **l'autorisation préalable** qui s'appliquerait aussi bien aux activités de pêche sous accord bilatéral qu'à celles qui sont menées à travers l'obtention d'autorisations directes (dites "licences privées"). Elle s'appliquerait par analogie aux activités menées dans le cadre d'une ORGP ainsi que pour des activités de pêche en haute mer. Dans tous ces cas de figure, une autorisation de l'Etat de pavillon serait nécessaire.

Dans le cas d'un navire souhaitant pêcher dans le cadre d'une autorisation directe délivrée par un Etat tiers ("licence privée"), celui-ci devrait obtenir une double autorisation: d'une part, celle de son Etat de pavillon qui délivrerait une autorisation, laquelle serait transmise à la Commission pour examen, et d'autre part, celle de l'Etat côtier permettant l'accès à ses ressources. Une fois l'autorisation soumise à la Commission, cette dernière disposerait de 15 jours pour réagir, à défaut l'opérateur pourrait commencer les activités de pêche envisagées pour autant qu'il dispose d'une autorisation du pays côtier. Si en revanche la Commission se manifeste pendant ces 15 jours, par exemple sous forme de demandes d'informations ou de justifications complémentaires, elle disposerait d'un droit d'objection pendant un certain délai.

Pour ce qui est des critères devant être respectés pour qu'une licence privée puisse être délivrée, il est proposé de prendre comme base les critères évoqués sous l'option 3 (applicables dans le cadre d'un accord bilatéral) lesquels deviendraient applicables à tout type de demande et seraient complétés d'éléments spécifiques au type d'activité de pêche envisagée. Le même raisonnement pourrait s'appliquer aux demandes d'autorisation de pêche formulées dans le cadre de pêcheries gérées par une ORGP et dans le cas d'une activité de pêche en haute mer pour lesquels certains critères spécifiques, tels que le respect des exigences propres à l'ORGP en question, pourraient également venir s'appliquer en plus des critères de base. Par ailleurs, les situations d'affrètement seraient également prises en compte et réglementées (par exemple pour ce qui est de la comptabilisation des captures, ou l'interdiction du sous-affrètement).

Le contrôle du respect de ces critères reposerait en premier lieu sur les vérifications par l'Etat de pavillon complété par la possibilité qu'aurait l'Union européenne d'intervenir autant que nécessaire au regard de ses compétences et de la responsabilité qui est la sienne en tant qu'organisation internationale ("concept de « diligence due »). En pratique, les services de la Commission, une fois saisis d'une demande d'autorisation de la part d'un Etat membre, disposeraient alors d'un certain délai pour demander des informations complémentaires et le cas échéant marquer leur refus en demandant à l'Etat membre concerné le retrait de l'autorisation en cause.

Exemples de critères additionnels devant être respectés pour la délivrance d'une autorisation de pêche directe ("licence privée")

- être en possession d'une lettre d'intention d'un Etat tiers permettant l'accès de l'opérateur à ses ressources, et comprenant une indication de la période de pêche envisagée, des quantités (en termes d'effort ou de captures) et des conditions applicables
- fournir une évaluation scientifique émanant de l'état tiers ou d'une ORGP aux fins de prouver le caractère durable de l'activité de pêche envisagée, et validée par l'Etat membre de pavillon
- une copie de la législation du pays tiers applicable
- la communication du compte bancaire public sur lequel les redevances doivent être payées

Les échanges informatiques entre les Etats membres et la Commission devraient permettre de simplifier les flux de données relatifs aux demandes d'autorisation de pêche et d'accélérer leur traitement. Le cas échéant, la partie du circuit des licences impliquant, d'une part, les opérateurs économiques, et d'autre part les administrations des pays tiers, pourraient également s'intégrer aux flux entre administrations nationales et européenne avec l'objectif de parvenir à une dématérialisation complète du processus. Cette architecture informatique s'accompagnerait également de la mise en place d'un registre, pour partie public, qui permettrait, dans le respect des règles relatives à la confidentialité des données, d'assurer la transparence sur les activités de pêche de l'ensemble de la flotte européenne.

L'option 4 devrait également permettre de traiter des cas de **changement de pavillon** (dé-pavillonnement puis re-pavillonnement dans l'UE) visant à contourner les règles de la PCP ou d'autres mesures de gestion. L'enjeu est ici de dégager un ensemble de normes minimales qui devront être respectées pour que tout navire de pêche de l'Union européenne, même durant la période couverte par un changement de pavillon, puisse être considéré comme exploitant la

ressource halieutique dans des conditions durables et ne puisse être suspecté d'activités de pêche INN.

Ces conditions et normes minimales en matière de changement de pavillon ont déjà été largement indiquées dans le règlement de base qui prévoit qu'un navire de l'Union qui aurait quitté puis réintégré le fichier flotte dans les 24 mois ne puisse obtenir d'autorisation de pêche qu'à la condition que l'armateur fournisse à l'administration de son Etat membre les informations permettant de prouver que le changement de pavillon s'est fait dans des conditions compatibles avec les principes de bonne gestion des ressources³². Ainsi il conviendrait d'établir une liste minimale de données à fournir témoignant de la bonne conduite du navire pendant son dépavillonnement, telle qu'une copie de sa licence de pêche, ses données de captures et d'efforts ainsi que la preuve qu'il n'a été soumis à aucune sanction. Ces éléments pourraient aisément venir s'ajouter aux critères énoncés plus haut et devant être respectés avant qu'une autorisation de pêche ne puisse être délivrée par un Etat membre.

Cette option 4 suppose l'adoption par le Conseil et le Parlement européen d'un nouveau règlement, abrogeant et remplaçant le règlement actuel. Comme pour les options 2 et 3, les principaux acteurs concernés par une clarification et une extension des dispositions existantes sont les services de la Commission européenne, les administrations nationales et les exploitants des navires de pêche de la flotte externe de l'Union européenne. Les pays tiers sont également concernés puisque cette option peut indirectement affecter leur capacité à délivrer des autorisations de pêches au profit de navires européens.

Enfin, cette option répond en grande partie aux préoccupations exprimées par les ONG concernant les conditions d'exercice des activités de pêche dans la mesure où elle propose une approche globale et cohérente, encadre les stratégies de dépavillonnement et favorise la transparence de l'activité des flottes externes. Cette option bénéficie également du soutien de la majorité des Etats membres qui se sont exprimés lors des consultations menées dans la mesure où il existe déjà des mesures visant à encadrer l'activité des flottes externes nationales, y compris en dehors des accords bilatéraux, et où le changement de pavillon est considéré comme un phénomène relativement marginal. De même cette option bénéficie d'un soutien marqué de nombreux représentants des armateurs qui le voient comme un moyen de mieux réguler leur secteur.

Tableau 1: Synthèse du contenu des différentes options

SCÉNARIO DE BASE	OPTION 1	OPTION 2	OPTION 3	OPTION 4
------------------	----------	----------	----------	----------

³² L'article 31 du règlement de base prévoit des exceptions à la règle des 24 mois avant qu'un navire de l'Union européenne ne puisse réintégrer le fichier de la flotte de pêche de l'Union après un changement de pavillon si l'armateur peut fournir à l'administration de son Etat membre les informations permettant de prouver que :

- le dépavillonnement n'est pas intervenu dans un Etat identifié comme non-coopérant du point de vue du règlement sur la pêche INN ;
- les activités de pêche déployées lors du dépavillonnement ont été conformes aux objectifs et aux mesures de gestions fixées par l'ORGP ou l'Etat côtier dans les eaux desquels les activités de pêche se sont déroulées ;
- l'ensemble des dispositions de suivi, contrôle et surveillance prévus par l'ORGP ou l'Etat côtier et l'Etat de pavillon ont bien été respectées; notamment pour ce qui concerne les transmissions de données d'effort et de captures.

3.2.2 – CHAMP D'APPLICATION					
Suivi des autorisations de pêche de navires battant pavillon d'un Etat membre de l'Union européenne pour l'accès à des pêcheries localisées dans les eaux d'un Etat tiers					
dans le cadre d'accords privés					
dans le cadre d'accords publics					
Suivi des autorisations de pêche de navires battant pavillon d'un Etat membre de l'Union européenne pour l'accès à des pêcheries encadrées par des mesures adoptées par des Organisations Régionales de Gestion des Pêches					
Suivi des autorisations de pêche de navires battant pavillon d'un Etat tiers pour l'accès à des pêcheries localisées dans les Zones Economiques Exclusives de territoires de l'Union européenne					
3.2.3 – DISPOSITIONS CONCERNANT LE TRAITEMENT DES DEMANDES ET LES ÉMISSIONS DES AUTORISATIONS DE PÊCHE					
Critères d'exclusion et d'éligibilité portant sur les demandes et d'émission des autorisations de pêche					
1.1.1.1	Exhaustivité et cohérence des informations concernant l'exploitant, les caractéristiques du navire de pêche et le métier pratiqué				
1.1.1.2	Transparence et traçabilité des redevances versées à l'Etat tiers				
1.1.1.3	Respect des éventuelles dispositions concernant les stratégies de dépavillonnement et d'affrètement				
1.1.1.4	Respect des dispositions opposables à l'exploitant dans le cadre d'accords public pour lesquels le navire aurait antérieurement bénéficié d'autorisations de pêche				
1.1.1.5	Absence d'activités identifiées antérieurement comme illicites, non déclarées et non règlementées (INN)				
3.2.4 – CALENDRIERS ET PROCÉDURES DE TRAITEMENT DES DEMANDES ET DES ÉMISSIONS D'AUTORISATIONS DE PÊCHE					
3.2.5 – GESTION DES POSSIBILITÉS DE PÊCHE					
Règles de réallocation des possibilités de pêche non utilisées en cours de protocole					
3.2.7 – COHÉRENCE LÉGISLATIVE					
Alignement sur les dispositions du TFUE					
Sécurisation juridique des dispositions liées au traitement des demandes d'autorisations et à la gestion des possibilités de pêche					
Cohérence avec les concepts, définitions et dispositions des règlements "contrôle" et "INN"					

Légende Les points font référence aux problèmes spécifiques identifiés au chapitre 3

Rouge – problématique non traitée dans l'option envisagée

Orange – problématique partiellement traitée dans l'option envisagée

Vert – problématique traitée dans l'option envisagée

6. ANALYSE DES IMPACTS

Le scénario de base, qui consiste à pérenniser la situation actuelle ne peut être considéré comme acceptable, dans la mesure où l'exercice d'alignement s'avère inévitable. Mais il en sera pris en compte, de façon à servir de référence et à permettre une comparaison entre les options retenues.

Il faut souligner ici la difficulté de quantifier les impacts. En effet les incertitudes liées au nombre de navires concernées ainsi que le manque de données précises transmises par les Etats membres rend toute exercice de quantification délicat. Il sera donc plutôt fait appel à des exemples tirés de l'expérience empirique rencontrée avec l'application du règlement actuel.

6.1. OPTION 1: Révision strictement limitée à un alignement

L'option 1 ne permettra ni de sécuriser le cadre dans lequel les armateurs de l'Union européenne exercent leurs activités de pêche sous accords privés, ni même de clarifier et simplifier les procédures actuellement appliquées pour la soumission, le traitement et la transmission des autorisations de pêche. Ce scénario, en n'entraînant aucune simplification, ni clarification, ni même extension du champ d'application du règlement actuel, n'apportera donc aucune plus-value par rapport à la situation présente, que ce soit pour assurer la durabilité de l'exploitation des ressources halieutiques par la flotte externe de l'Union ou pour renforcer la rentabilité des entreprises de pêche.

Elle est donc a priori neutre, voire négative, en termes d'impact **économique, social et environnemental** dans la mesure où cette situation pourrait aboutir à une détérioration de l'état de certaines espèces qui se situeraient déjà aujourd'hui en situation d'exploitation maximale ou de surexploitation. Il n'entraînerait, de plus, aucune rationalisation, et encore moins de diminution des coûts administratifs supportés tant par les services de l'Union européenne que par les administrations des Etats membres.

Aucune des parties consultées, Etats membres, ONG, représentants de la profession, ne s'est montré favorable à limiter la révision à ce simple exercice, tous ayant souligné, à des degrés divers, les difficultés actuelles à la nécessité d'y apporter des solutions.

6.2. OPTION 2: Publication de lignes directrices destinées à clarifier le texte actuel

En favorisant une clarification de certaines dispositions contenues dans le règlement actuel et en envisageant une simplification des procédures en place, l'adoption de **lignes directrices** telle qu'envisagée sous cette option 2, devrait permettre de simplifier le cadre réglementaire, voire de réduire les charges administratives supportées par les administrations nationales et par la Commission européenne.

En effet, les clarifications apportées devraient renforcer la sécurité juridique du cadre de l'activité de la flotte externe. Les armateurs pourraient planifier mieux et plus en avance leur activité et maximiser les retombées économiques qu'ils en tirent. En particulier une méthode destinée à favoriser la réallocation de possibilités de pêche non-utilisées entre Etats membres serait de nature à accroître les opportunités de la flotte et avoir un impact positif en matière de richesse créée et d'emplois générés par l'activité de la pêche externe à la fois dans l'Union et dans les pays tiers concernés. Ces éléments devraient également se traduire par une optimisation du budget de l'Union européenne dans la mesure où les possibilités de pêche obtenues dans le cadre d'accords bilatéraux sont financées par celui-ci. Si ces possibilités sont mieux utilisées, cela signifierait un plus grand retour sur investissement pour l'argent public dédié à ces accords. A ce titre, cette option est positive du point de vue **économique** pour les opérateurs de même que pour les administrations publiques.

Pour les administrations, l'impact **économique** devrait également être positif dans la mesure où cette option permettra de clarifier les compétences de chacun, d'éviter les doublons ou chevauchement. Il devrait en résulter une plus grande efficacité administrative, et des économies pourraient voir le jour que ce soit en termes d'investissements nécessaires ou de coûts de personnel. A cet égard, le développement en cours, par la Commission et en collaboration avec les Etats membres (voir chapitre 7), d'outils informatiques permettant de faciliter le suivi des autorisations de pêche et des informations qui leur sont associées devrait générer une diminution des coûts

administratifs de gestion de l'ordre de plusieurs dizaines de milliers d'euros par administration concernée³³.

En termes **environnementaux**, on peut souligner que cette option, en augmentant l'efficacité du suivi, du contrôle et de la surveillance devrait également contribuer à renforcer les principes de durabilité de l'exploitation, en assurant le renouvellement des ressources halieutiques et la pérennité des activités de pêche. On peut donc attendre de cette option un impact environnemental positif.

Enfin, une clarification du règlement "autorisation de pêche" en ce qui concerne des dispositions existantes portant essentiellement sur des questions de procédures, ne semble pas devoir entraîner de changements majeurs en matière **sociale** que ce soit au niveau des armements, comme au niveau des administrations des Etats membres ou de l'Union. Il faut souligner à ce titre que les modifications ou clarifications ne devraient entraîner aucun changement en termes de création d'emploi ni en termes de caractéristiques ou de qualité des emplois proposés. Il s'agit donc d'un scénario à emploi constant.

En considération de ces "simples" critères de durabilité et de réduction des coûts administratifs de gestion supportés par les administrations nationales et celles de l'Union, il apparaît que l'option 2 est plus favorable que le scénario de base et que l'option 1, bien que ne permettant pas de sécuriser le cadre dans lequel les armateurs de l'Union européenne exercent leurs activités de pêche sous accords privés, ni de répondre aux enjeux politiques exprimés lors de la réforme de la PCP pour qui concerne un meilleur suivi de l'ensemble des activités de pêche de la flotte externe de l'Union européenne.

Il faut également noter qu'aucune des parties au processus de consultation publique n'a manifesté d'intérêt pour une solution qui passerait par la publication de lignes directrices.

6.3. OPTION 3: Modification du règlement actuel

La plus-value évidente de l'option 3 en comparaison de l'option 2 serait de fixer juridiquement les clarifications apportées au règlement "autorisations de pêche" dans sa forme actuelle et d'assurer de ce fait une application plus uniforme des mesures ainsi révisées aux navires de l'Union européenne mais aussi aux navires des pays tiers pêchant dans les eaux de l'Union; la publication de lignes directrices ayant, par définition, un caractère non contraignant. Les impacts attendus de l'option 3 vis-à-vis du scénario de base sont plus ou moins équivalents à ceux de l'option 2, à savoir positif du point de vue **économique** et **environnemental** et neutre du point de vue **social**.

Toutefois, compte-tenu que les clarifications apportées au règlement se feront par la voie législative, on peut considérer que ces impacts attendus auront même un caractère plus probable et plus marqué que sous l'option 2. Autrement dit, la nature des impacts est assez similaire à ce qu'elle est sous l'option 2 mais leur probabilité de se réaliser et leur magnitude sont plus marqués dans l'option 3 que dans l'option 2.

Plus spécifiquement, l'impact **économique** positif sur les opérateurs économiques et sur les administrations devrait être plus marqué que dans l'option 2 dans la mesure où la sécurité juridique serait plus forte avec un règlement qu'avec des lignes directrices. Un règlement signifierait en effet une plus grande stabilité du cadre juridique et donc une plus grande confiance de la part des

³³ Estimation basée sur le coût moyen du développement des applications informatiques nécessaires.

opérateurs. Ces derniers pourraient investir et développer leur activité plus facilement dans un cadre plus stable et plus clair.

Pour les administrations concernées, on peut également noter que cette option serait source de simplification et se traduirait certainement par une plus grande facilité de mise en œuvre des règles. La charge liée au suivi de la flotte externe s'en trouverait allégée pour un grand nombre d'administrations nationales tandis que la Commission verrait également son rôle facilité. De plus, l'option 3, par la sécurité juridique qu'elle engendrerait, devrait permettre d'éliminer durablement les doublons ou chevauchements de compétence entre les Etats membres et la Commission, ce qui devraient être une source d'économies pour l'ensemble des acteurs administratifs concernés.

En termes d'impact **environnemental**, cette option devrait avoir des effets positifs, à l'instar des impacts identifiés sous l'option 2. La sécurité juridique étant plus forte dans ce cas, la probabilité d'avoir des retombées positives en termes de meilleure gestion des ressources halieutiques sera plus marquée. Plus spécifiquement les modifications apportées au règlement devraient permettre une meilleure vérification des données transmises par les opérateurs, et partant, une plus grande capacité à contrôler l'activité des navires impliqués, avec la possibilité de mieux identifier des navires qui auraient fait l'objet de sanction ou qui auraient été coupables de pêche INN.

En matière **sociale**, il ne devrait y avoir aucun changement majeur en termes de création d'emploi ni en termes de caractéristiques ou de qualité des emplois proposés. Il s'agit donc, tout comme dans l'option 2, d'un scénario à emploi constant, neutre du point de vue social.

Les différentes parties à la consultation publique ont confirmé la nécessité de clarifier certaines des dispositions du règlement actuel, principalement celles mentionnées sous les options 1 et 3.

Tableau 2: positionnement des acteurs par rapport à l'option 3

	--	-	0	+	++
Administrations nationales des Etats membres impliqués dans les pêches externes				X	
Exploitants des navires de la flotte de pêche externe de l'Union				X	
ONG d'environnement et de développement		X			

Légende: Gradient de -- (aucun soutien) à ++ (fort soutien)

6.4. OPTION 4: Adoption d'un nouveau règlement couvrant les autorisations de pêche privées et le changement de pavillon abusif.

Augmenter la sécurité juridique, diminuer le degré d'incertitude et favoriser la transparence devraient entraîner une diminution des coûts de gestion des autorisations de pêche et des coûts de transaction associés à l'acquisition des droits d'accès. Au même titre que les options 2 et 3, l'option 4 devrait donc contribuer à rendre moins complexe et plus transparent l'ensemble des procédures liées au traitement des différents types d'autorisations de pêche. Mais l'option 4 devrait également contribuer à diminuer l'incertitude et les effets négatifs découlant de certaines situations, notamment celles parfois observées dans le cas d'accords privés et de changement de pavillon. Cette option 4 devrait donc permettre aux armateurs d'améliorer leur rentabilité et aux administrations

nationales et européenne de rationaliser leurs interventions, notamment celles directement liées aux procédures de vérifications des demandes de licences. D'une façon générale, l'option 4 est donc porteuse de **bénéfices économiques** pour l'ensemble des parties concernées.

Pour les Etats membres, cette option signifie la mise en place d'un système de traitement et de vérification systématique des demandes d'autorisations de pêche, y compris en cas d'affrètement, qui actuellement n'existe pas nécessairement dans tous les pays concernés et d'une charge de travail légèrement accrue pour certains pays ayant une flotte externe importante. Une analyse empirique permet toutefois de conclure que cela se fera **sans coût additionnel pour les administrations concernées**. En effet, l'exemple de l'Espagne est intéressant puisque c'est le pays de l'Union qui a la flotte externe la plus importante en nombre de navires. La mise en place d'un système de vérification des licences privées, couvrant en particulier la légitimité de l'autorité du pays tiers qui l'a délivrée et le versement de la redevance sur un compte du Trésor public, s'est fait sans coût économique additionnel pour l'administration chargée de la politique des pêches³⁴, ni en termes d'investissement ni en termes de personnel. Plusieurs autres pays ayant une flotte externe d'importance significative, tels que la France, la Pologne ou les Pays-Bas, disposent également d'un système ad hoc de contrôle de l'activité de leur flotte externe.

Compte tenu des évaluations faites par les services de la Commission (basée en partie sur des données de l'OCDE) le coût de gestion lié à la PCP peut être estimé à un niveau moyen de 121 millions EUR (valeur 2012) dont on peut déduire que le coût relatif à la gestion de la flotte externe revient en moyenne à 10 millions EUR (valeur 2012), soit un peu plus de 8 % du coût total de gestion de la flotte. On peut estimer que si un système de vérification des licences privées était généralisé à d'autres Etats, il n'y aurait pas d'incidence fondamentalement différente et que finalement l'impact en termes économiques resterait positif dans la mesure où il n'y a pas de coûts additionnels pour les administrations nationales concernées mais qu'en revanche il y aurait un cadre clair permettant de suivre l'activité de la flotte externe et de rendre des comptes à la Commission sur celle-ci.

Au niveau des services de la Commission européenne, la mise en place de l'option 4 impliquerait que la Commission se réserve la possibilité de vérifier que les demandes d'autorisations transmises par les Etats membres sont bien conformes aux critères établis dans le nouveau règlement. Le cas échéant, des informations complémentaires pourront être demandées et un traitement approfondi, par exemple en cas de doutes avérés sur le respect de ces critères, pourra être fait. Cela concernerait environ 500 licences par an au titre des accords de pêches, lesquelles font déjà l'objet d'un traitement de la part de la Commission, auxquelles viendraient s'ajouter environ 180 licences au titre des autorisations directes. Néanmoins la pratique actuelle montre que dans la plupart des cas soumis à la Commission, les dossiers de demande de licence sont complets et sont dès lors traités en une quinzaine de jours maximum et ce n'est finalement que dans un nombre de cas réduit que des informations complémentaires doivent être demandées.

³⁴ Le système repose pour l'essentiel sur un formulaire très court (1 page seulement) mis en point par l'administration des pêches et devant être renseigné par les armateurs avec les informations essentielles sur le navire et l'activité halieutique envisagée (espèces, engins de pêche, etc.), informations n'allant pas au-delà de ce qui est nécessaire pour apprécier les caractéristiques du navire et de l'activité de pêche envisagée. Ce formulaire est envoyé au service en charge de du contrôle et des inspections, la demande est ensuite transmise au réseau diplomatique espagnol qui se charge de vérifier sur place, c'est à dire dans le pays tiers concerné, si la licence émane d'une autorité légitime et si les paiements ont été effectués sur un compte public. Si ces conditions ne sont remplies, le navire n'est pas autorisé à pêcher. Ce système s'est mis en place à effectif constant et sans investissement particulier.

Par ailleurs, **l'informatisation des procédures** permettrait de normaliser et simplifier le traitement des informations transmises par les Etats membres sur l'ensemble des licences délivrées à la flotte externe. Sur base de premières estimations, ces investissements pourraient représenter une somme de 150 000 euros minimum permettant le traitement automatisé des demandes et la mise en place d'un registre des autorisations de pêche. Il faut voir toutefois que le partage d'expérience entre administrations ainsi que les bénéfices qui en découlent en termes d'objectifs politiques justifient ces investissements, au demeurant relativement modestes. En outre, ces investissements répondent également à d'autres objectifs d'améliorer les données statistiques, d'améliorer la gestion des capacités de pêche et de mieux lutter contre la pêche INN, tout en se mettant en conformité avec les exigences de la FAO en la matière.

Pour les opérateurs économiques, l'impact **économique** devrait également être positif. En effet, en sécurisant le cadre légal de l'activité de la flotte externe de l'Union européenne hors des eaux de l'Union, y compris, jusqu'à un certain point, dans le cas d'accords privés signés entre les exploitants des navires de l'Union et des Etats tiers, une telle révision devrait également contribuer à diminuer une partie des charges d'exploitation, notamment les coûts de transaction liés à l'acquisition de droits de pêche. En effet, il est arrivé par le passé que les exploitants des navires de pêche de l'Union aient eu à s'acquitter du paiement de taxes ou d'amendes additionnelles découlant de l'attribution d'autorisations de pêche dans le cadre d'accords privés, finalement non reconnues par les administrations des Etats tiers concernés, ce sans compter l'existence possible de tracasseries administratives et financières qui s'en suivent, voire même d'éventuels phénomènes de corruptions qui sont parfois évoqués.

La seule conséquence pour les exploitants de navires consisterait à remplir un formulaire d'une page ou deux maximum à l'instar de la procédure mise en place en Espagne³⁵ et à obtenir des administrations des Etats tiers où la pêche est envisagée un certain nombre d'éléments tels qu'une lettre d'intention de l'Etat côtier de donner accès à ses ressources, une évaluation scientifique émanant de l'Etat côtier ou d'une ORGP ainsi qu'une copie de la législation applicable. En pratique, cela correspond en grande partie à des informations dont les armateurs disposent déjà et qu'ils fournissent dans le cadre de procédures nationales, le seul élément véritablement nouveau étant de fournir une évaluation scientifique du caractère durable de l'activité de pêche envisagée.

L'impact de cette procédure doit être mis en regard des informations dont nous disposons sur le poids économique de la flotte externe dont on estime que le chiffre d'affaires global s'élève à environ 1,03 milliards d'euros³⁶. L'effet économique de ces obligations peut donc être considéré comme infime, d'autant plus que le secteur concerné est composé très majoritairement de grandes entreprises et les PME y sont peu nombreuses. Cela explique probablement que la plupart des représentants d'armateurs interrogés sont favorables à cette approche, qui leur permettrait non seulement de démontrer leur engagement en faveur d'une pêche durable mais aussi d'écarter ceux d'entre eux qui ne respectent pas les règles.

Les informations seraient transmises de façon groupée par les opérateurs, c'est-à-dire en une seule fois et à un seul point de contact administratif. Il y aurait donc en même temps une **simplification** qui découlerait de la généralisation de ce système d'autorisation des licences privées. Ainsi les opérateurs ne rempliraient qu'un formulaire unique leur permettant de fournir tous les éléments nécessaires à l'obtention de leur autorisation de pêche. Des délais impératifs pourraient également s'appliquer afin de garantir que les autorisations sont délivrées dans un laps de temps compatible

³⁵ Voir en annexe 5 le modèle utilisé par l'administration espagnole.

³⁶ Rapport économique annuel sur la flotte, voir note de bas de page n°27.

avec l'activité économique. De plus ils agiraient avec une sécurité juridique accrue. Même si ces avantages sont difficiles à quantifier car assez variables d'un segment de la flotte à l'autre et aussi parce que le détail relatif aux comptes d'exploitation des armateurs n'est pas connu des services de la Commission, le coût additionnel qui pourrait en résulter devrait être marginal et inférieur aux bénéfices attendus.

Le seul élément de cette option qui pourrait affecter la **compétitivité** de la flotte externe concerne les dispositions envisagées sur le changement de pavillon, la flotte européenne se trouvant dès lors soumise à des règles plus strictes que les flottes d'autres pavillons. On ne peut exclure que certains navires quittent définitivement le registre de la flotte européenne au profit de pavillons "moins-disant". Cependant, l'ambition de l'Union européenne est de fixer un niveau élevé d'exigence en matière de suivi des flottes et de gestion des ressources halieutiques, il y a donc un impératif politique de ne pas prendre comme *benchmark* les réglementations où agissements de pays moins exigeants.

Enfin, en termes **environnementaux**, les avantages de cette option sont clairs. On peut souligner que cette option, devrait contribuer à moyen et long terme renforcer les principes de durabilité de l'exploitation, en assurant le renouvellement des ressources halieutiques et la pérennité des activités de pêche. On peut donc attendre de cette option un impact environnemental positif. Ainsi les quelques difficultés potentielles d'adaptation de la flotte à court terme devraient se transformer en avantages à moyen et long terme puisqu'une meilleure gestion des ressources halieutiques devraient également se traduire par plus d'opportunités pour les opérateurs économiques en leur garantissant la ressource dont ils ont besoin.

Enfin, en matière **sociale**, il ne devrait y avoir aucun changement majeur en termes de création d'emploi ni en termes de caractéristiques ou de qualité des emplois proposés. A l'instar des options précédentes, l'impact attendu devrait donc être neutre du point de vue social.

Tableau 3 : positionnement des acteurs par rapport à l'option 4

	--	-	0	+	++
Administrations nationales des Etats membres impliqués dans les pêches externes					X
Exploitants des navires de la flotte de pêche externe de l'Union				X	
ONG d'environnement et de développement					X

Légende: Gradient de -- (aucun soutien) à ++ (fort soutien)

7. MAXIMISER LE POTENTIEL DE SIMPLIFICATION DE CETTE INITIATIVE

La révision du règlement "autorisation de pêche" fait partie des initiatives de la Commission destinées à simplifier l'environnement réglementaire, réduire les charges administratives et contribuer à la "réglementation intelligente". A ce titre, cette révision fait partie du programme REFIT

relatif à la simplification et à la clarification de la législation de l'Union («*Regulatory Fitness and Performance Programme*») ³⁷.

En effet, les effets attendus d'une révision du règlement "autorisation de pêche" sont de simplifier à la fois les règles et la pratique qui gouvernent la délivrance et le suivi des autorisations de pêches. Une clarification des règles, procédures et compétences respectives des différentes administrations concernées contribuera à simplifier le système, éviter les divergences d'interprétations à la fois dans le temps et entre Etats membres, éliminera les doublons et redondances entre administrations, et réduira le temps nécessaire au traitement des demandes. Cette simplification devrait contribuer à renforcer l'efficacité des règles adoptées et donc à rendre plus effectif le contrôle sur la flotte externe, son activité et son impact sur les ressources. A ce titre, elle devrait profiter à la fois aux administrations et aux opérateurs économiques.

La révision du règlement "autorisations de pêche" devrait également s'accompagner d'outils informatiques actuellement en phase de développement par les services de la Commission (ex. *Fleet Register on the Net*³⁸, *Fishing Authorisations on the Net*³⁹) et qui devraient permettre de simplifier les procédures en fournissant aux administrations nationales concernées un cadre d'action plus clair et plus précis et réduire les coûts liés à l'incertitude du système actuel de suivi de la flotte de pêche externe de l'Union.

Pour les opérateurs, les progrès attendus dans le traitement de leurs demandes d'autorisation de pêche devraient leur faire gagner à la fois en termes de sécurité juridique et en termes de temps consacré aux charges administratives. L'ensemble de ces avantages sont néanmoins impossibles à quantifier car assez variables d'un segment de la flotte à l'autre et aussi parce que le détail relatif au bilan et compte d'exploitation des armateurs n'est pas connu des services de la Commission européenne. Il devrait toutefois en résulter une réduction des charges administratives et des coûts de mise en conformité pour les opérateurs de la filière. Cela devrait également engendrer un meilleur respect de règles, une suppression des incertitudes réglementaires et des opportunités d'affaires plus faciles à saisir.

Quelle que soit l'option retenue (à l'exception de l'option1), il existe un potentiel de simplification, visant à éliminer les imprécisions du texte actuel qui conduisent à des difficultés d'interprétation, et à clarifier les compétences des uns et des autres en vue d'un suivi effectif de l'activité de la flotte externe de l'Union européenne. Toutefois, l'option 4, en étant la plus ambitieuse, est celle qui soutient le mieux cet objectif de simplification car c'est dans l'option 4 que les règles sont le plus claires et permettent de traiter l'ensemble des navires concernés de manière similaire, sans possibilité d'échapper aux règles fixées, ni par l'acquisition de licences privées moins contrôlées ou moins exigeantes, ni par des opérations de changement régulier de pavillon.

³⁷ Communication de la Commission "Pour une réglementation de l'UE bien affûtée", COM(2012) 746 du 12.12.2012 et annexe à la Communication de la Commission "Regulatory Fitness and Performance (REFIT): Results and Next Steps", COM(2013) 685 du 2.10.2013.

³⁸ "EU Fleet Register" comprend la liste de l'ensemble des navires de pêches de l'Union autorisés à pêcher. L'interface entre les Etats membres et cette base de données est géré par la Commission européenne qui mène actuellement un projet destiné à moderniser et accélérer le flux d'informations.

³⁹ "Fishing Authorisations on the Net" est une application informatique qui permet d'assurer un suivi des demandes d'autorisations de pêche sous accord bilatéral et dans le cadre des ORGP. Cette application est également en passe d'être modernisée afin d'en améliorer l'efficacité, la convivialité et la rapidité.

8. COMPARAISON DES OPTIONS

Le tableau 1 a présenté de façon synthétique et comparative le contenu du scénario de base et de chacune des options envisagées, le tableau 4 ci-dessous présente les réponses attendues de chaque option par rapport aux objectifs généraux et spécifiques (chapitre 4). Le niveau d'adhésion des différentes parties consultées aux options 3 et 4 est indiqué dans les tableaux 2 et 3 (options 1 et 2 n'ont reçu aucun soutien).

Tableau 4: Comparaison des réponses attendues par chacune des options envisagées par rapport aux objectifs identifiés pour l'exercice de révision, rapportées au scénario de base

	OPTION 1	OPTION 2	OPTION 3	OPTION 4
OBJECTIF GÉNÉRAL				
Renforcer la capacité de l'Union européenne dans le suivi, le Contrôle et la Surveillance des activités de la flotte de pêche externe de l'Union	0	0	+	+
OBJECTIFS SPÉCIFIQUES				
AMÉLIORATION DE LA COHÉRENCE AVEC LE CADRE LÉGISLATIF EXISTANT				
Mise en cohérence avec les dispositions du droit primaire de l'Union européenne	+	+	+	+
Mise en cohérence avec les dispositions des règlements "contrôle" et "INN"	0	0	+	+
ÉLARGISSEMENT DU CHAMP D'APPLICATION ACTUEL				
Inclusion du régime des autorisations de pêche privées	0	0	0	+
Prise en compte des stratégies de dépaillonnement	0	0	0	+
ÉLIMINATION DES IMPRÉCISIONS ET DES LACUNES DU RÈGLEMENT ACTUEL				
Informations attachées à la demande d'autorisation	0	+	+	+
Cadre de la réallocation des possibilités de pêche	0	+	+	+
RATIONALISATION DES PROCÉDURES				
Définition du rôle et des obligations des exploitants, des administrations nationales, de la Commission	0	+	+	+

Légende: - Situation dégradée par rapport au scénario de base
 0 Situation inchangée en comparaison du scénario de base
 + Amélioration de la situation en comparaison du scénario de base

Toutes les options ont le même impact social, à savoir une neutralité des dispositions envisagées sur l'emploi et sur les conditions de travail.

Compte tenu des informations qui précèdent, l'option 1 devrait pouvoir être écartée d'emblée.

Mais, même si elle apportait certaines clarifications, l'option 2 présenterait l'inconvénient d'être moins sûre juridiquement qu'un nouveau règlement, ce qui pourrait expliquer le manque de soutien des parties consultées. En effet des lignes directrices pourraient être sujettes à différentes interprétations et à des contestations qui obligeraient la Commission à les modifier de façon régulière.

Les options 2 et 3 demeurent moins performantes que l'option 4 quand il s'agit de maximiser les impacts positifs en termes d'environnement, tandis que l'option 4 est celle qui apporte la plus-value la plus importante en matière environnementale, notamment compte tenu de l'effet positif sur les ressources halieutiques de mesures permettant de connaître l'activité des navires de l'Union européenne partout dans le monde, c'est-à-dire en particulier les efforts de pêches, les niveaux de captures, les espèces concernées et les zones de pêche. Ce faisant, c'est l'un des objectifs majeurs de la réforme de la PCP qui sera atteint.

Si l'on considère l'impact économique des différentes options, l'option 1 n'aurait aucune incidence, tandis que les options 2 et 3 permettraient de rationaliser l'action de l'administration (clarification des règles et des tâches respectives à réaliser par les différentes administrations concernées, possibilité d'automatiser le traitement des données) et dès lors de diminuer les coûts de traitement associés à l'examen des demandes d'autorisation. En considération du seul critère de réduction des coûts de transaction pour les armateurs d'un côté et des coûts administratifs de gestion supportés par les administrations nationales et celles de l'Union, il apparaît que les options 2 et 3 seraient les plus favorables.

L'option 4 comporte pour sa part les mêmes avantages en termes de rationalisation de l'action administrative mais elle est plus ambitieuse en ce sens qu'elle inclut les autorisations directes le respect de règles relatives au changement de pavillon. Ainsi, l'impact positif en termes économiques pourrait être atténué par la nécessité d'examiner, au niveau des administrations nationales et européenne, un plus grand nombre de demandes de licences sur base d'un nombre de critères élargis.

L'option 4, si elle est pleinement mise en œuvre, devrait contribuer à renforcer le positionnement et la crédibilité de l'Union européenne dans ses relations bilatérales et multilatérales, en donnant corps aux principes de bonne gouvernance, de transparence et d'exploitation durable des ressources halieutiques qu'elle défend au niveau international. C'est elle qui devrait avoir un effet d'exemplarité sur les partenaires de l'Union européenne.

L'adoption du nouveau règlement de base, issue du processus de réforme entériné par le Conseil et le Parlement, et notamment les dispositions qu'il comprend dans le chapitre dédié à la dimension externe de la PCP, conduit également à privilégier l'option 4 comme étant la plus à même de mettre en œuvre les principes de la réforme. En effet, le champ d'application correspondant aux options 2 et 3 ne devrait pas permettre de traiter des problèmes identifiés en matière d'encadrement des licences obtenues dans le cadre d'autorisations directes et de limitation des changements de pavillon. Ainsi l'option 4, même si son impact économique est plus mitigé que dans le cas des options 2 et 3, est la seule qui permet d'étendre le champ d'application du règlement à ces deux domaines, conformément aux objectifs du règlement de base de la PCP.

La mise en regard de considérations environnementales et économiques avec les objectifs politiques qui ont trouvé une traduction dans le cadre de la PCP amène à **considérer l'option 4 comme celle la plus adaptée pour répondre de façon adéquate et proportionnée aux objectifs identifiés et apporter la meilleure plus-value à la fois par rapport au scénario de base et par rapport aux autres options envisagées**. Dans cette option, les avantages et bénéfices économiques et environnementaux l'emportent largement sur les difficultés d'adaptations ou coûts éventuels qui pourraient accompagner sa mise en œuvre, que ce soit par les exploitants de navires ou les administrations.

Enfin, il faut souligner que les parties prenantes au processus de la consultation publique se sont montrées favorables à la mise en œuvre de cette option, de préférence à toute autre solution alternative.

Par conséquent, et à la lumière des impacts envisagés, l'option 4 devrait donc être retenue de façon préférentielle.

9. SUIVI ET ÉVALUATION

L'approche qui présente le meilleur ratio coûts/avantages (l'option 4) serait mise en œuvre par une proposition de règlement qui devrait être adoptée par le Parlement européen et par le Conseil de l'Union suivant la procédure législative ordinaire.

La Commission travaillera, le cas échéant, avec un groupe d'experts représentant les administrations nationales compétentes afin de convenir des modalités de fonctionnement et de mise en œuvre du système d'attribution, de gestion et de suivi des autorisations de pêche.

Un certain nombre d'indicateurs, présentés dans le tableau ci-après, pourraient également être utilisés pour suivre et de mesurer le renforcement global de la capacité de l'Union européenne à mieux suivre les activités de sa flotte externe. A cet égard, la mise en place effective d'un système transparent d'information sur l'attribution des autorisations de pêche et les activités de la flotte externe de l'Union européenne sera le premier élément attestant de l'efficacité du nouveau règlement.

En outre, le suivi du règlement pourrait également se faire à travers la préparation d'un rapport d'évaluation sur l'application du nouveau règlement cinq ans après le début de son application. La Commission établirait ce rapport sur la base des rapports des États membres et le transmettrait au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen.

Tableau 5: Possibles indicateurs permettant d'évaluer le renforcement global du suivi de la flotte externe de l'union européenne

PROPOSITIONS D'INDICATEURS DE SUIVI	
OBJECTIF GÉNÉRAL	
Renforcer la capacité de l'Union européenne dans le suivi, le Contrôle et la Surveillance des activités de la flotte de pêche externe de l'Union	Ratio entre le total des captures déclarées par l'Union européenne en dehors des eaux de l'Union (source EUROSTAT ou FAO par exemple) et la somme des captures déclarées par les navires de l'Union européenne suivis dans le cadre du futur règlement "autorisations de pêche"
OBJECTIFS SPÉCIFIQUES	
AMÉLIORATION DE LA COHÉRENCE AVEC LE CADRE LÉGISLATIF EXISTANT	
Mise en cohérence avec les dispositions du droit primaire de l'Union européenne	Analyse du texte adopté
Mise en cohérence avec les dispositions des règlements "contrôle" et "INN"	Comparaison entre le texte des règlements "contrôle" et "IUU" et le texte du règlement adopté
ÉLARGISSEMENT DU CHAMP D'APPLICATION ACTUEL	
Inclusion du régime des autorisations de pêche privées	Evolution du nombre de navires de l'Union européenne autorisés à pêcher dans les eaux de pays tiers, sous accords publics et sous licences privées, et dans les pêcheries sous ORGP
Prise en compte des stratégies de dépavilonnement	Evolution du nombre de changements de pavillon des navires de la flotte de pêche de l'Union européenne
ÉLIMINATION DES IMPRÉCISIONS ET DES LACUNES DU RÈGLEMENT ACTUEL	
Informations attachées à la demande d'autorisation	Evolution du nombre de demandes considérées comme incomplètes lors de l'examen des demandes d'autorisation
Cadre de la réallocation des possibilités de pêche	Ratio entre les possibilités de pêche ayant fait l'objet d'une réallocation par la Commission et les possibilités de pêche ayant fait l'objet d'un échange entre Etats membres dans le cadre des accords bilatéraux
RATIONALISATION DES PROCÉDURES	
Définition du rôle et des obligations des exploitants, des administrations nationales, de la Commission	Evolution du nombre de retards et refus de traitement des demandes et d'émission des autorisations de pêche

Annexe 1

Analyse synthétique des performances économiques de la flotte externe

Les thoniers senneurs tropicaux

Le segment des thoniers senneurs tropicaux sous pavillon espagnol comptabilisait, en 2011, 40 unités représentant 1.591 emplois équivalent temps plein, à terre comme en mer. Cette même année, ce segment aurait généré 334 millions d'euros de chiffre d'affaires, en augmentation de 15 % par rapport à 2010, réalisant un résultat net représentant 10 % du chiffre d'affaires.

Le segment des thoniers senneurs tropicaux sous pavillon français regroupait 18 unités en 2011 et aurait généré un chiffre d'affaires de 122 millions d'euros. Ce segment est demeuré profitable, malgré une augmentation des charges opérationnelles liées notamment à l'augmentation des coûts de sécurisation des opérations de pêche dans l'océan Indien du fait du développement des actes de piraterie, l'augmentation des prix ayant apparemment permis de compenser cette hausse des charges.

Les chalutiers

Le segment des chalutiers ciblant les espèces démersales et battant pavillon espagnol regroupait 40 navires de plus de 40 mètres en 2011, ayant généré un chiffre d'affaires de 175 millions d'euros, un résultat net représentant 10 % du chiffre d'affaires et un niveau d'emplois de 967 équivalents temps pleins.

Le segment des chalutiers ciblant les espèces de petits pélagiques et battant pavillons néerlandais, letton, lithuanien et allemand comptabilisait une vingtaine de navires en 2011 contribuant à une peu moins de 1.000 équivalents temps pleins.

Les palangriers

Le segment des palangriers battant pavillons espagnols et portugais et ciblant les espèces de grands migrateurs, thons, espèces apparentées et requins océaniques, regroupait un peu moins de 40 navires en 2011, contribuant à l'emploi d'un peu plus de 1.000 équivalents temps plein, générant un chiffre d'affaires de quelques 95 millions d'euros.

Principaux indicateurs économiques de la flotte de pêche externe de l'Union européenne

Source: Rapport Economique Annuel 2013 de la flotte de pêche de l'Union européenne (CSTEP)

	Flotte externe de l'Union européenne											
	Chiffres d'affaires	% du total EU	Δ 2010	Valeur Ajoutée	% du total EU	Δ 2010	Résultats Bruts	% du total EU	Δ 2010	Résultats nets	% du total EU	Δ 2010
ESP	774,211.3	11.1%	↗	255,833.0	7.5%	↗	103,534.9	8.0%	↗	50,579.8	12.3%	↗
FRA	121,836.1	1.7%	↗	56,015.1	1.6%	↗	20,328.1	1.6%	↗	-		
ITA	10,705.4	0.2%	↘	8,483.8	0.2%	↘	7,610.4	0.6%	↘	-361.3	-0.1%	↘
LTU	38,956.6	0.6%	↗	9,995.9	0.3%	↗	5,885.7	0.5%	↘	3,483.3	0.8%	↗
NLD	41,814.6	0.6%	↗	-			-			-		
PRT	41,035.9	0.6%	↗	19,622.2	0.6%	↗	13,921.9	1.1%	↗	5,120.6	1.2%	↗
Total	1,028,559.9	14.7%	↗	349,950.0	10.3%	↗	151,281.0	11.8%	↗	58,822.4	14.3%	↗

Annexe 2

Résumé de la consultation publique

D'une façon générale, la révision du règlement "autorisation de pêche" bénéficie du soutien de la grande majorité des répondants à la consultation.

Les parties prenantes sont généralement d'accord sur le fait que des critères stricts et clairs devraient être mis en œuvre avant qu'une autorisation de pêche ne soit délivrée. Bien que les parties prenantes aient des avis divergents sur le nombre et le type de critères à utiliser, un consensus minimal existe sur des conditions à remplir, telles que le fait qu'une autorisation de pêcher ne puisse être délivrée pour des activités devant se dérouler dans les eaux d'un pays considéré comme non coopérant dans la lutte contre les activités de pêche INN ou à des navires ayant été identifiés comme INN.

Un certain consensus se dégage également sur le fait que les navires opérant en dehors des APP devraient être soumis aux mêmes règles et exigences que lorsqu'ils pêchent au titre des APP, notamment en matière d'équipements à bord et de déclarations de captures. Cela implique qu'une série de critères devrait être respectés (et vérifiés par les autorités publiques compétentes) avant qu'une licence privée ne soit accordée. Dans ce contexte, le modèle espagnol a été mentionné à plusieurs reprises: dans ce pays, les «licences privées» doivent être autorisées par les autorités espagnoles qui contrôlent, avec l'aide de leur réseau diplomatique, que certaines conditions sont remplies (par exemple, agrément délivré par une autorité publique, paiement effectué à un compte du Trésor). Plusieurs réponses font référence à un système mis en œuvre au niveau de l'UE mais, dans le même temps, certaines autres réponses soulignent qu'un tel système ne devrait toutefois pas retarder les opérations de pêche et ne devrait pas inclure de nouvelles exigences par rapport à ce qui existe aujourd'hui.

Pour les ONG, il y a lieu de prévoir des critères d'éligibilité stricts et plus étendus à respecter pour obtenir une licence privée, en y incluant notamment le respect des normes minimales concernant les conditions de travail des marins («clause sociale»). En outre, certains pensent que la Commission devrait être en mesure de bloquer la transmission des licences si les conditions ne sont pas remplies alors que pour d'autres ce rôle revient aux administrations nationales uniquement, la Commission devant plutôt chercher à assurer la cohérence et l'application uniforme des règles dans l'ensemble de l'UE.

De l'autre côté, les organisations professionnelles estiment qu'il ne devrait pas y avoir de nouvelles exigences ni aucune augmentation de la charge administrative pour les opérateurs. En ce qui concerne la transparence, il est proposé que les informations sur les navires pêchant au moyen de licences privées soient rendues publiques par les États membres qui devraient alimenter un système d'information au niveau de l'Union.

En ce qui concerne le changement de pavillon, les ONG estiment qu'il est nécessaire de limiter les changements de pavillons abusifs par le biais d'un système empêchant un navire de bénéficier des conditions d'accès prévues dans un APP si le changement de pavillon dans un État tiers est intervenu dans des 24 derniers mois, comme prévu dans le nouveau règlement de base. Les armateurs avertissent de leur côté que le changement de pavillon est parfois une obligation (dans certains cas, demandée par pays tels que le Chili ou Namibie) et que ce phénomène n'est pas nécessairement

négalif ou illégal, sauf si il s'effectue vers un pays qui seraient repris comme État non coopérant par rapport à la lutte contre la pêche INN. Ils considèrent aussi que la législation actuelle est suffisante pour résoudre ce problème. Cependant, si un tel système devait être mis en place, les armateurs considèrent que la charge de la preuve montrant que le changement de pavillon était justifié ne devrait pas être supportée par les opérateurs privés. Dans ce cas, il reviendrait aux autorités publiques de démontrer que le changement de pavillon n'était pas approprié.

En général, ce comité soutient le principe de la révision du FAR, la jugeant même indispensable compte tenu des difficultés soulevées par le règlement actuel. Le CCR voit le règlement "autorisation de pêche" rénové comme un moyen de simplifier des situations qui manquent actuellement de clarté et mettre sur un même pied l'ensemble de la flotte externe, tout en renforçant son contrôle. Certaines divergences expliquent cependant que le CCR n'ait pas soumis de contribution écrite unique. De façon schématique, d'un côté les ONG veulent un contrôle et un suivi maximum, alors que de l'autre côté, les représentants de la flotte veulent minimiser les impacts en termes de charges administratives et tiennent à éviter que cette révision soit synonyme d'obligations nouvelles.

Les États membres ont dans l'ensemble confirmé l'analyse de la Commission qu'une révision du règlement était nécessaire tout en indiquant que cette révision ne devrait pas conduire à un alourdissement de la charge administrative. Ils se sont montrés plutôt favorables à l'établissement d'une liste précise de critères auxquels devraient répondre les armateurs afin de bénéficier d'une licence privée, exprimant l'opinion que les administrations nationales constituaient certainement le niveau le plus approprié pour veiller au respect de ces critères, et que celui-ci devait dans la mesure du possible avoir lieu ex-ante, c'est-à-dire avant la soumission de la demande et délivrance de la licence par l'État tiers.

Annexe 3

Compte-rendu de la réunion spéciale du CCR-Pêche lointaine du 18.06.0213 sur la révision du règlement "autorisations de pêche"

Summary report:

The aim of this meeting was to discuss the possible revision of the Council Regulation (EC) No 1006/2008, of 29 September 2008, concerning authorisations for fishing activities of Community fishing vessels outside Community waters and the access of third country vessels to Community waters, amending Regulation (EEC) No 2847/93 and (EC) No 1627/94 and repealing Regulation (EC) No 3317/94.

European Commissions main objective of this revision is to strengthen and simplify the existing legal framework, in consistency with control and IUU policies, and address key issues such as repetitive reflagging and regulating private fishing arrangements of the EU fleet outside EU waters. The open consultation is open until the 19 July.

Therefore, the meeting was crucial as the LDRAC provided their insight and opinion on the issues that are going to be revised. The discussion mainly focused on the "abusive reflagging" issue and the "private licences" as they are the two main points that need to be tackled.

LDRAC said that they would provide a written contribution within the deadline set.

Review of discussions

Overall:

In general, stakeholders agree that the FAR regulation lacks clarity and that simplification is needed. They insisted that a line should be drawn between legitimate situations where reflagging and private licences could be used and situation of abuse. They certainly want the FAR to take into account sustainability and to create a level playing field not only within the EU but also vis-à-vis international competitors.

1. Abusive reflagging

- Ship-owners underlined the importance of reflagging for them as they certainly need to have the possibility of reflagging when needed (in some cases 'requested by countries such as Chili or Namibia, within NAFO, etc.). The EC explained that only **abusive** reflagging is going to be tackled and the intention is not a general band on reflagging. Ship-owners requested clarification on what we consider illegal reflagging, when is reflagging abusive, etc. In this context they warned against a presumption that reflagging would always be negative or illegal and they considered that the charge of the proof that reflagging is justified should not on their shoulders, but rather on the authorities to demonstrate that it was not appropriate. Some of them proposed a solution where abusive or illegal reflagging would be presumed when done towards a country being on IUU lists (a black list of those could be elaborated, or conversely a white list of clean countries could be established).
- They insisted that the issue was more complex than it seems as a vessel leaving the EU register for 24 months would have difficulties coming back as they would leave the EU fleet register and the fleet capacity might even be reduced accordingly.

- NGOs are keen to have the issue of abusive reflagging tackled with provisions making it impossible to do flag-hopping.

2 Private Licences

- Ship-owners insisted that the new system should not add to the administrative burden, as they are satisfied with the current system. Commission said that the objective was more to ensure compliance than to have new obligations imposed on operators.
- They mentioned that Spain has a new administrative procedure by which "private licences" have to be authorised by the Spanish authorities who are checking that some conditions have been met (licence issued by public authority, payment made on an official Treasury account), indicating that it could be used as an example to be studied for other countries.
- NGOs supported the FAR revision and considered it important that it should support sustainability, both environmentally and socially. In other words, no licence should be given to vessels not respecting minimum rules in terms of sustainable fishing and respect of minimum standards for seamen on board. The social dimension was contested by ship-owners who argue that the social clause was not yet defined and that it was a different issue. They pointed out the fact that EU vessels were much more respectful of these rules than other fleets and that the EU should not accept imports from these countries with low level of governance or social/environmental standards.

Annexe 4

Revision of the Fishing Authorisation Regulation: summary of the technical meeting with the Member States, 30 Sept. 2013

The Commission organised this meeting in view of discussing the possible revision of the Fishing Authorisation Regulation⁴⁰.

Indeed, a consultation on the opportunity to amend this regulation had been organised by MARE between April and July 2013 but it appeared that only a limited number of Member states sent a contribution. The objective of that a meeting was therefore to gather the maximum number of views and positions of interested Member states, and discuss a number of policy options which are currently being considered.

A total of 9 member States were represented at the meeting. In addition, representatives of the Council Secretariat also attended it.

The Commission started the meeting with a presentation highlighting the problems that occur with the implementation of the current Regulation, then explaining the process, presenting the results of the public consultation and finally suggesting some issues for discussion such as regulation of private arrangements and reflagging.

General remarks

UK, with the support of NL and BE, explained that the current regime was creating a disproportionate amount of work for the administration, and that a simplification was needed, while at the same time, not losing the capacity to control the fleet.

FR insisted that the current regulation had many inconsistencies that need to be removed and that the respective role of Commission and Member States needed to be clarified.

Replying to questions from the Member States, the Commission presented what could be the technical adaptations made to the Regulation, such as harmonisation of definitions clarification of criteria that would apply to the external fleet. It explained that these criteria would have to distinguish between four situations; fishing in the EEZ of a third country either being part to a bilateral agreement with the EU or not, and fishing in the high sea, either regulated by an RFMO or not. It explained that some criteria would also have to be found in order to tackle the issue of chartering and of reflagging. Regarding the fishing of non EU vessels in EU waters, no major changes are foreseen.

Regarding the reallocation of fishing opportunities which are not fully used (within an FPA), several MS such EST and PT said that that there should be a mechanism to accelerate reallocation as it is not advisable that the EU pays for fishing opportunities which would remain unused, especially if other MS are interested in using them. FR pointed out that if there is a binding process for reallocation with deadlines that might go against the idea to favour swaps between MS in the first place.

⁴⁰ Council Regulation (EC) No 1006/2008, of 29 September 2008, concerning authorisations for fishing activities of Community fishing vessels outside Community waters and the access of third country vessels to Community waters.

Private licences

The Commission presented a possible list of eligibility criteria to be considered before a private licence can be obtained by an EU vessel. Some of these criteria relate to existing obligations which would just need to be harmonised by other EU regulation, while some other criteria would be new and could include the verification that the licence is issued by a competent authority of a third country, that payments are made to an official account or that social conditions for seamen are being respected.

FR, DE, PT expressed doubts on these new criteria saying they would be difficult to check, that they did not have the resource or the competence to check everything and that they were mostly the responsibility of the coastal state or the shipowner himself.

Regarding the possibility that the operator would need to demonstrate the existence of a surplus in order to get a private licence, UK and LT considered that it could be assessed only in the framework of a public agreement but not in the context of a private licence.

The issue of respective responsibilities between Commission and Member States was also discussed. There was a general position expressed by MS that the control and validation of the criteria that would apply to private licences was primarily the responsibility of national administrations and that it should take place ex-ante, in other words, before the licence is granted by the third country authority.

NL expressed the opinion that there should not be any additional burden on the administration and suggested that there could be guidelines to help the administrations check the eligibility criteria.

PT suggested that even though MS should be in the lead, there could be a possibility for the Commission to get the information regarding request for private licences sufficiently in time so that it could also bring some additional elements to the flag State.

On transparency, FR was of the opinion that the information obligation put on MS has to be clarified but that transparency was a different issue than the validation process. The Commission explained that the FAP (Fishing Authorisation Permits) database could be adapted to facilitate the uploading of information by MS regarding the activity of their vessels outside EU waters. UK and FR warned however that the reporting under the FAR should not duplicate the various reporting obligations under each RFMO.

Finally, on the question whether framework agreements should be treated differently from other private agreements, there was a general consensus that there was no reason to treat them differently and that the rules should apply.

Abusive reflagging

For UK and PT, tackling abusive reflagging should be a general objective and there is no objective reason to limit it to the scope of FPAs. However, PT pointed out that reflagging was not always abusive and that it could be justified in some cases, notably when it is requested by the coastal State in order to access its waters or to benefit from experimental fisheries.

The Commission said that indeed more reflection was needed on the best way to implement the Basic Regulation regarding abusive reflagging.

Annexe 5

Modèle de déclaration utilisé par l'Espagne en vue de l'obtention
d'une autorisation de pêche



PERMISO NUMERO
FECHA CONCESIÓN

PERMISO TEMPORAL DE PESCA

Datos de la Empresa	{	Nombre	
		Domicilio	
Armadora			
Datos del Buque	{	Nombre	Matricula
		Distintivo de Llamada	
		Folio	T.R bajo Cubierta
		MOTOR	
		{	Marca
			Numero ...
			Potencia
		Fecha de Instalación	
Datos de pesca	{	Zona	
		Epoca de Pesca ...	
		Clase	

Tipo de Arte

Especies principales de captura

Validez del permiso

Observaciones LA PESQUERIA SE REALIZARA EN LAS CONDICIONES ANEXAS

LA VALIDEZ DEL PRESENTE PERMISO QUEDA CONDICIONADA AL CUMPLIMIENTO POR PARTE DELA EMPRESA ARMADORA DE LAS OBLIGACIONES QUE SE RECOGEN EN EL ANEXO ADJUNTO Y QUE FORMAN PARTE INTEGRANTE DEL PERMISO

Don/Doña , JEFE DE SECCION

CERTIFICO: Que los datos que figuran en este permiso corresponden a los datos del buque que se recogen en el Censo de la Flota Pesquera Operativa

Y para que conste, firmo el presente documento en Madrid, a

EL JEFE DE SECCION

Firmado

RESOLUCION

En atención a lo solicitado y de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 681/1980, de 28 de Marzo (<Boletín Oficial del Estado> numero 92), y en la Orden Ministerial de 2 de Marzo de 1982 (<Boletín Oficial de Estado> numero 70), expedido el presente permiso en Madrid, a

EL DIRECTOR GENERAL DE RECURSOS PESQUEROS Y ACUICULTURA

Firmado

SE TOMO RAZÓN EN EL ROL

a de de

V.ºBº.

EL CAPITAN MARÍTIMO

EL JEFE DE DESPACHO DE BUQUES

Firmado.....

Firmado.....

NOTAS :

Se indicará la zona autorizada, cuando así proceda.

Todo el ario o época para la que se autoriza el buque, indicando el periodo de tiempo.

Altura, gran altura o varias, según proceda.

Arrastre de fondo, pelágico, semipelágico, cerco, volanta.

Fecha de expiración de permiso.

Se anotará cualquier observación que se considere oportuna.

CAMBIOS DE BASE

Puerto	Fecha de Alta o llegada	Fecha de baja o salida	Firma y sello de la Autoridad de Marina

CAMBIOS DE DOMINIO

Puerto	Fecha de cambio	Nombre del nuevo Armador	Firma y sello de la Autoridad de Marina

Glossaire des abréviations utilisées

APPD	Accord de partenariat de pêche durable
CCR	Conseil consultatif régional – pêche lointaine
CNUDM	Convention des Nations unies sur le droit de la mer
CPC	Parties contractantes et Parties, Entités ou Entités de pêche non-contractantes coopérantes
CSTEP	Comité scientifique, technique et économique de la pêche
DG MARE	Direction générale des affaires maritimes et de la pêche de la Commission européenne
EM	Etats membres
ERS	Système électronique de communication de données relatif aux activités de pêche
FAO	Organisation des Nations unies pour l'agriculture et l'alimentation
CICTA	Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique
INN	Pêche illicite, non déclarée et non réglementée
NAFO	Northwest Atlantic Fisheries Organisation
OIM	Organisation maritime internationale
OIT	Organisation internationale du travail
ONG	Organisation non-gouvernementale
ORGP	Organisation régionale de gestion des pêches
PCP	Politique commune de la pêche
PME	Petite et moyenne entreprise
REFIT	Programme pour une réglementation affûtée et performante
SEAE	Service Européen pour l'Action Extérieure
TAC	Totaux admissibles de captures
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
VMS	Système de Suivi des Navires
ZEE	Zone économique exclusive