

Avis

Étude soutenant l'évaluation de l'Obligation de Débarquement

Bruxelles, 18 septembre 2024

1. Contexte

La Commission européenne a lancé une évaluation de l'obligation de débarquement en vue d'atteindre les objectifs de la Politique Commune de Pêche (PCP), en particulier l'article 2 (5) (a) du Règlement PCP, qui stipule que « [la PCP vise à] éliminer progressivement les rejets au cas par cas, compte tenu des meilleurs avis scientifiques disponibles, en évitant et en réduisant autant que possible les captures indésirées, et en faisant en sorte progressivement que les captures soient débarquées ».

Dans le cadre de l'évaluation, la Commission a commandé une étude externe qui servira de base à l'évaluation visant à déterminer si l'intervention de l'obligation de débarquement reste justifiée, si des enseignements peuvent être tirés en vue d'une amélioration et si les actions de l'UE doivent être poursuivies ou modifiées. Les résultats et les conclusions de cette évaluation aideront la Commission à établir une évaluation dans le cadre d'un document de travail des services de la Commission.

Le contrat suit les cinq critères d'évaluation obligatoires prévus dans les lignes directrices relatives à l'amélioration de la réglementation : efficacité, efficience, pertinence, cohérence et valeur ajoutée de l'UE. Deux aspects supplémentaires ont été ajoutés : la complémentarité et la

durabilité. Du 8 mai au 30 juin 2024, les consultants externes ont lancé une enquête auprès des parties prenantes¹.

2. Avis précédents

Dans la mesure où les services de la Commission publient un rapport annuel sur la mise en œuvre de l'obligation de débarquement, le Conseil Consultatif pour les Marchés (MAC) a fourni des avis sur la question en 2019², 2020³, 2021⁴, et 2022⁵, couvrant ainsi les précédentes années de mise en œuvre. En conseillant la Commission, le MAC s'est concentré sur la perspective de marché de l'obligation de débarquement, en particulier les utilisations disponibles et les débouchés commerciaux, l'effet sur les prix et les débouchés, les impacts socio-économiques, les infrastructures et la coopération, ainsi que le contrôle, l'inspection et l'application de la législation.

Selon l'avis adopté en 2023, les effets sur le marché des poissons n'atteignant pas la taille requise sont négligeables. Dans la pratique, aucun marché réel ne s'est développé pour les captures inférieures à la Tailles Minimales de Référence de Conservation. Aucun effet de l'obligation de débarquement sur les prix du marché des produits de la pêche n'a été signalé. Les opérateurs du secteur de la pêche font état d'activités régulières de contrôle, d'inspection et d'exécution par les autorités publiques en ce qui concerne les activités de production primaire.

3. État actuel du débarquement de toutes les captures et du traitement des prises indésirées

¹ https://deloitte.nl.eu.qualtrics.com/jfe/form/SV_6rP0t9n51RQrm6i

² <https://marketac.eu/2019-annual-report-on-the-implementation-of-the-landing-obligation/>

³ <https://marketac.eu/2020-implementation-of-landing-obligation/>

⁴ <https://marketac.eu/annual-report-on-the-implementation-in-2021-of-the-landing-obligation/>

⁵ <https://marketac.eu/2022-implementation-of-landing-obligation/>

Une mise en œuvre complète de l'obligation de débarquement aurait probablement des conséquences très importantes pour les opérateurs du secteur de la pêche, mais les dérogations existantes limitent considérablement les impacts potentiels, notamment en ce qui concerne les espèces dites « choke » (espèces à quotas limitants) susceptibles d'affecter les zones de pêche mixtes. Dans certains pays, des dérogations ont été élaborées pour permettre l'octroi de quotas de pêche et de « mini quotas ».

Le débarquement de prises indésirées semble être assez faible. En outre, l'absence de définition de la « consommation humaine directe » a limité la possibilité de développer un véritable marché. Par conséquent, après la mise en place de l'obligation de débarquement, dans le cadre de ses dispositions applicables, les opérations et le marché sont restés stables.

4. Défis opérationnels liés à la mise en œuvre de l'obligation de débarquement

4.1. Infrastructures portuaires insuffisantes pour gérer les débarquements supplémentaires de prises indésirées

Dans le contexte de la baisse actuelle de l'utilisation des infrastructures portuaires, par exemple en raison des programmes de désarmement des navires de pêche, la problématique liée aux infrastructures portuaires ne concerne pas spécifiquement l'espace disponible dans les infrastructures portuaires. Néanmoins, il convient de souligner que l'obligation de débarquement a été établie sans évaluation préalable des exigences de mise en œuvre, notamment en ce qui concerne le type d'infrastructure nécessaire.

4.2. Difficultés liées à la manutention, au stockage et au traitement des prises indésirées dans les ports

Dans plusieurs ports, les navires de pêche ont pris des initiatives ad hoc concernant le débarquement de toutes les captures, ce qui a démontré la complexité inhérente au manque de

préparation pour le traitement des produits en raison de problèmes sanitaires, réglementaires et logistiques.

En ce qui concerne les aspects sanitaires, il existe des problèmes liés aux captures endommagées ainsi qu'aux petites espèces pélagiques, telles que le maquereau et le chinchard, qui se dégradent très rapidement une fois ramenées à bord. En ce qui concerne les aspects réglementaires, il existe des problèmes liés à la séparation des captures dans le cadre des Tailles Minimales de Référence de Conservation, par exemple au niveau de la possibilité de stockage. Quant aux enjeux logistiques, ils concernent la rémunération des opérations de manutention, en raison de la très faible valeur de ces produits et du manque de capacité de traitement dans les ports, ce qui, dans la pratique, conduit au transport par camion des prises indésirables à travers la campagne, démontrant ainsi qu'il s'agit d'une analyse de rentabilité négative. Le fait que les prises indésirables se composent de produits de « catégorie 3 », c'est-à-dire de produits impropres à la consommation humaine, qui doivent être séparés des produits propres à la consommation humaine par les criées, ajoute un facteur de complexité supplémentaire.

4.3. Absence de financement national pour l'adaptation des infrastructures portuaires

Dans plusieurs pays, aucun financement national n'a été mis en place. Dans les pays où il existe un financement national et européen, le principal obstacle reste la prise en charge des coûts/investissements nécessaires à l'adaptation des infrastructures portuaires aux produits qui, selon les objectifs de la politique, devraient être réduits/supprimés à moyen ou long terme.

4.4. Inexistence d'un débouché économique pour les prises indésirées ramenées à terre

En théorie, il existe différentes utilisations et différents débouchés pour les captures inférieures à la Tailles Minimales de Référence de Conservation, comme la farine de poisson, l'huile de poisson, les aliments pour animaux de compagnie, les additifs alimentaires, les produits pharmaceutiques

et les produits cosmétiques. Parallèlement, l'objectif de la politique de réduction/disparition de ces captures à moyen et long terme a un effet dissuasif sur le développement d'un marché et sur la recherche d'investisseurs motivés.

5. Défis liés au contrôle et à l'application de la législation

5.1. Les poissons inférieurs à la Taille Minimale de Référence de Conservation sont encore débarqués et commercialisés à des fins de consommation humaine directe

Grâce aux mécanismes de contrôle existants qui sont mis en œuvre pour les opérations commerciales, le développement d'un marché parallèle pour la commercialisation de poissons d'une taille inférieure à la Taille Minimale de Référence de Conservation à des fins de consommation humaine serait hautement improbable.

5.2. Outils de contrôle et de surveillance supplémentaires dans les États membres

Ces dernières années, les opérateurs ont constaté une augmentation des activités de contrôle des États membres, notamment par l'intégration du contrôle des dispositions relatives à l'obligation de débarquement dans les différents outils de contrôle de la pêche, conformément aux plans de contrôle nationaux et de l'UE (c'est-à-dire contrôle en mer, au débarquement, à la vente, contrôle croisé a posteriori des obligations de déclaration).

5.3. Augmentation des infrastructures portuaires pour faciliter les débarquements destinés au marché de la consommation non humaine

Dans le cas où des débarquements devaient avoir lieu, les infrastructures portuaires n'ont pas été développées pour les rendre plus faciles. Dans le cadre de la lutte contre le gaspillage alimentaire, il convient de faciliter la mise à disposition des captures ramenées à terre pour la consommation

humaine non commerciale, par exemple sous la forme de dons à des centres et résidences de bienfaisance et d'aide humanitaire.

6. Création d'un débouché pour les prises indésirées limitées à des fins autres que la consommation humaine directe

L'objectif de la politique n'étant pas de créer un nouveau marché pour les prises indésirées, le développement de débouchés viables pour ces produits est un véritable défi. Dans la pratique, les débouchés sont très limités. Par exemple, en Espagne et en Croatie, le seul débouché viable est la production d'aliments pour animaux, tels que les aliments pour la production aquacole de thon.

7. Initiatives supplémentaires mises en œuvre par les États membres en matière de contrôle et d'exécution afin d'empêcher les prises indésirées d'atteindre le marché de la consommation

Dans le cas de l'Espagne et de la Croatie, les opérateurs n'ont pas constaté la mise en place d'initiatives supplémentaires spécifiques à l'obligation de débarquement. Les mesures de contrôle et de surveillance du secteur de la pêche et du reste de la chaîne de valeur existaient déjà avant la dernière réforme de la Politique Commune de la Pêche.

Dans le cas de la France, en 2019, une déclaration des captures en dessous de la Taille Minimale de Référence de Conservation a été intégrée aux obligations de déclaration en mer et au débarquement. Les logiciels des journaux de bord électroniques ainsi que les journaux de bord papier et les fiches de pêche ont été mis à jour, permettant aux capitaines de préciser ce qui relève de la taille de capture sous la Taille Minimale de Référence de Conservation. Des sessions de formation ont également été organisées pour les capitaines de pêche au cours de cette période.

Aucune initiative supplémentaire spécifique visant à contrôler les débarquements sur les marchés aux poissons / dans les criées n'a été constatée.

8. Recommandations

Dans le cadre de l'évaluation en cours de l'obligation de débarquement, le MAC estime que la Commission européenne et le consultant externe sélectionné devraient tenir compte des avis précédents, en particulier sur la mise en œuvre de 2022, et des avis actuels, notamment sur :

- a) L'impact de l'absence de définition de la « consommation humaine directe » ainsi que l'objectif de la politique de réduction / élimination des prises indésirées à moyen et long terme sur le développement des débouchés commerciaux pour les prises indésirées ;
- b) La nécessité de disposer de ressources et d'évaluations supplémentaires sur les exigences de mise en œuvre de l'obligation de débarquement, y compris sur la charge pour les opérateurs de pêche, les besoins en infrastructures, le manque de financement facilement disponible et les défis liés à la création de débouchés, afin de pouvoir mettre en œuvre correctement l'obligation de débarquement ;
- c) Les difficultés liées à la manutention, au stockage et au traitement des prises indésirées dans les ports, notamment en ce qui concerne les aspects sanitaires, réglementaires et logistiques, ainsi que le manque de financement national pour adapter les infrastructures portuaires et le manque d'infrastructures de traitement ;
- d) Parallèlement, l'objectif de la politique de réduction/disparition de ces captures à moyen et long terme est dissuasif pour le développement d'un marché et la recherche d'investisseurs motivés ;

- e) La pertinence d'autoriser les dons de prises indésirables, par exemple à des centres et résidences caritatives et à titre d'aide humanitaire, comme débouché pour les prises indésirables, tout en luttant contre le gaspillage alimentaire et en assurant la souveraineté alimentaire ;
- f) L'intégration des dispositions relatives au contrôle des obligations de débarquement dans les outils et efforts de contrôle, de surveillance et d'exécution existant dans les États membres, ainsi que les initiatives supplémentaires mises en œuvre par certains États membres.