Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2025/6227

17.11.2025

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

concernant l'amélioration de la transparence et de la bonne gouvernance dans la répartition des possibilités de pêche par les États membres: un vade-mecum sur l'application des articles 16 et 17 du règlement (UE) nº 1380/2013 relatif à la politique commune de la pêche

(C/2025/6227)

1. INTRODUCTION

Les possibilités de pêche confèrent un droit de pêche quantifié ([1]) et sont essentielles pour garantir la gestion durable d'une ressource naturelle commune qui risque d'être épuisée en cas de surexploitation. Lorsque les États membres répartissent les possibilités de pêche qui leur ont été allouées, ils doivent le faire en accord avec leur responsabilité de gérer et de préserver une ressource naturelle commune et partagée. Par ailleurs, les ressources halieutiques devraient être gérées en cohérence avec les objectifs visant à obtenir des retombées positives économiques, sociales et en matière d'emploi. En outre, comme le souligne le pacte européen pour l'Océan ([2]), un Océan sain et des pratiques régénératives contribueront au maintien des moyens de subsistance, en particulier dans les communautés côtières, ainsi qu'à la sécurité alimentaire, y compris pour les générations à venir.

Une répartition objective et transparente des possibilités de pêche nationales permet de garantir l'égalité de traitement des pêcheurs, d'instaurer un climat de confiance entre les parties prenantes et de promouvoir l'utilisation durable des ressources et la protection du milieu marin dont dépendent les stocks halieutiques, et donc la prospérité de la pêche. La transparence de cette répartition peut également contribuer à prévenir les conflits entre opérateurs, flottes ou segments. En outre, la répartition des possibilités de pêche peut être un moyen de faire face aux défis émergents et d'inciter les navires de pêche à déployer des engins sélectifs et, ce faisant, d'encourager et de récompenser des comportements et des solutions plus durables.

Dans sa communication de 2023 sur le fonctionnement du règlement relatif à la politique commune de la pêche ([3]), la Commission a souligné, à propos de l'amélioration de la gouvernance de la PCP, le fait que la bonne gouvernance repose également sur une plus grande transparence. Elle a rappelé que l'article 17 du règlement (UE) nº 1380/2013 relatif à la politique commune de la pêche (ci-après le «règlement relatif à la PCP») ([4]) impose aux États membres, lors de l'attribution des possibilités de pêche, d'utiliser des critères transparents et objectifs, y compris les critères à caractère environnemental, social et économique. Toujours dans la communication de 2023, la Commission s'est une fois de plus engagée à collaborer avec des organismes scientifiques et les États membres pour continuer à évaluer et à garantir la transparence de ces critères et leur conformité avec les dispositions de la PCP. Le but de cette collaboration est d'encourager l'utilisation de critères susceptibles de favoriser des pratiques de pêche durables et de soutenir les pêcheurs pratiquant la pêche à petite échelle et côtière, qui représentent près de 75 % de l'ensemble des navires de pêche immatriculés dans l'UE et près de la moitié de tous les emplois dans le secteur de la pêche.

Pour concrétiser cet engagement, par la présente communication, la Commission encourage les États membres à œuvrer pour améliorer la bonne gouvernance en matière de répartition des possibilités de pêche, et ce de quatre manières: 1) en renforçant la transparence et l'information; 2) en veillant au respect de l'équité; 3) en garantissant l'exactitude des informations fournies; et 4) en veillant à la pertinence des méthodes de répartition.

([1]) Conformément à la définition figurant à l'article 4, point 32), du règlement (CE) nº 1224/2009 du Conseil (ci-après le «règlement de contrôle»): *[on entend par] «possibilités de pêche», un droit de pêche quantifié, exprimé en termes de captures et/ou d'effort de pêche*. Le droit de pêche peut également comporter des limitations techniques et géographiques quant aux modalités, aux périodes et aux lieux où des opérations de pêche peuvent être effectuées.

([2]) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «Le pacte européen pour l'Océan». COM(2025) 281 final. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0281. Chapitre 4 «La protection et l'autonomisation des communautés côtières et des îles».

([3]) «La politique commune de la pêche aujourd'hui et demain: un pacte pour la pêche et les océans vers une gestion de la pêche durable, fondée sur des données scientifiques, innovante et inclusive», COM(2023) 103 final (communication faisant partie du train de mesures «Pêche et océans»). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52023DC0103.

([4]) Règlement (UE) nº 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) nº 1954/2003 et (CE) nº 1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) nº 2371/2002 et (CE) nº 639/2004 du Conseil et la décision 2004/585/CE du Conseil. JO L 354 du 28.12.2013, p. 22.

La présente communication invite également les États membres à réfléchir aux systèmes et aux méthodes qu'ils utilisent actuellement pour attribuer les possibilités de pêche, en vue de favoriser des pratiques de pêche durables et de soutenir les pêcheurs qui pratiquent la pêche à petite échelle et côtière.

L'annexe de la présente communication (intitulée «*Vade-mecum sur la répartition des possibilités de pêche par les États membres*») présente les conclusions de la Commission en ce qui concerne l'application des articles 16 et 17 du règlement relatif à la PCP, établies en tenant compte des réactions et des observations des États membres et des parties prenantes ([5]). L'annexe comprend en outre des orientations sur la mise en œuvre de ces articles lorsque les États membres attribuent des possibilités de pêche aux navires battant leur pavillon.

2. DES INFORMATIONS PLUS CLAIRES SUR LES MÉTHODES DE RÉPARTITION: RENFORCER LA TRANSPARENCE

Conformément à l'article 16, paragraphe 6, du règlement relatif à la PCP, les États membres sont tenus d'informer la Commission de la méthode qu'ils utilisent pour attribuer les possibilités de pêche qui leur ont été allouées aux navires battant leur pavillon. Cette obligation d'information est importante pour des raisons de transparence ([6]) et est nécessaire pour permettre à la Commission et aux États membres de suivre les tendances et les performances.

Or, dans la pratique, les États membres informent la Commission selon des modalités, des fréquences et des niveaux de détail variables. De ce fait, il n'est pas facile d'avoir une idée claire de la situation en ce qui concerne la répartition des possibilités de pêche pour certains stocks, flottes et régions. Aussi les États membres sont-ils invités, à l'annexe de la présente communication, à fournir certains renseignements minimaux lorsqu'ils communiquent à la Commission les informations prévues à l'article 16, paragraphe 6.

En outre, une plus grande transparence vis-à-vis des parties prenantes est essentielle à la bonne gouvernance. C'est pourquoi les États membres sont encouragés à fournir aux parties prenantes des informations sur les méthodes qu'ils utilisent pour attribuer les possibilités de pêche, les critères utilisés conformément à l'article 17 du règlement relatif à la PCP, le poids accordé à chaque critère et la justification de cette pondération.

Les États membres doivent veiller à ce que les méthodes et critères utilisés soient conformes aux exigences du règlement relatif à la PCP (notamment son article 17). La Commission invite donc les États membres à vérifier que les informations communiquées reflètent bien cette conformité: i) Les informations fournies mettent-elles en évidence la transparence et l'objectivité des critères? ii) La pondération des critères environnementaux, sociaux et économiques est-elle clairement indiquée? iii) Les informations fournies portent-elles sur toutes les possibilités de pêche attribuées?

3. RÉPARTIR LES POSSIBILITÉS DE PÊCHE DE MANIÈRE À FAVORISER DES PRATIQUES DE PÊCHE DURABLES ET À SOUTENIR LES PÊCHEURS PRATIQUANT LA PÊCHE À PETITE ÉCHELLE ET CÔTIÈRE

La conception du système de répartition par les États membres est importante pour aligner celui-ci sur les objectifs de la PCP, afin de garantir la durabilité des activités de pêche et de préserver une marge de manœuvre suffisante pour permettre au secteur de la pêche de l'UE de s'adapter aux défis émergents.

Les informations recueillies par la Commission et analysées par le comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP) révèlent d'importantes disparités dans les méthodes d'attribution déclarées et dans les critères utilisés, y compris les critères à caractère environnemental, social et économique.

La Commission reconnaît qu'il appartient aux États membres de décider des systèmes de répartition qu'ils utilisent et qu'ils sont libres de déterminer le poids qu'ils accordent respectivement aux critères environnementaux, sociaux et économiques qu'ils choisissent. Étant donné la diversité du secteur et des pêcheries dans les États membres, il est évident qu'une approche uniforme ne serait pas une solution appropriée.

En particulier, les États membres ne sont pas obligés d'attribuer des possibilités de pêche aux pratiques de pêche les plus durables ou aux pêcheurs qui pratiquent la pêche à petite échelle.

([5]) De plus amples informations sur les observations reçues sont disponibles dans les documents mentionnés à l'annexe, principalement les rapports 20-14, 22-14 et 23-17 du comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP).

([6]) Comme indiqué dans la communication de 2023 intitulée «La politique commune de la pêche aujourd'hui et demain» [COM(2023) 103 final]: «la bonne gouvernance repose également sur une plus grande transparence». https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0103.

La Commission est néanmoins tenue de vérifier l'alignement de ces méthodes de répartition sur les objectifs de la PCP.

À cet égard, la Commission rappelle l'esprit de l'article 17, exprimé au considérant 33 du règlement relatif à la PCP: *Les États membres devraient promouvoir une pêche responsable à l'aide de mesures d'encouragement bénéficiant aux opérateurs qui pêchent de la manière la moins dommageable pour l'environnement et apportent le plus d'avantages à la société.*

La Commission a constaté, sur la base des réponses apportées aux questionnaires et des consultations des parties prenantes, une certaine forme d'inertie dans la manière dont les possibilités de pêche sont réparties par les États membres; en particulier, certaines des méthodes déclarées semblent être inadaptées aux défis émergents auxquels sont confrontées les pêcheries de l'UE.

Ce constat vaut particulièrement pour les pêcheurs pratiquant la petite pêche côtière, qui sont généralement les plus touchés par les défis ([7]) tels que la crise énergétique, la fluctuation naturelle des stocks (abondance et distribution), la concurrence pour l'exploitation de l'espace maritime, le changement climatique, la dégradation du milieu marin, les espèces envahissantes ou la concurrence déloyale résultant de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN).

La Commission reconnaît le rôle essentiel de la petite pêche côtière, qui représente près de 70 % de la flotte de navires de l'UE. Elle accorde une importance toute particulière aux liens plus étroits qu'entretiennent ces pêcheries avec le tissu social et économique des communautés de pêcheurs, à leur connexion avec l'environnement local et la société, et au rôle majeur qu'elles jouent dans la culture et le patrimoine européens. La reconnaissance de ce rôle se traduit par: i) un accès préférentiel aux eaux de l'Union jusqu'à 12 milles marins dans le règlement relatif à la PCP; ii) un soutien financier au titre du Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (Feampa) ([8]) pouvant atteindre 100 %; et iii) certaines dérogations prévues par le règlement de contrôle ([9]).

La répartition des possibilités de pêche par les États membres conformément à l'article 17 pourrait mieux refléter l'importance du rôle de la petite pêche côtière, par exemple en alignant les méthodes de répartition sur les besoins spécifiques répertoriés dans le cadre du programme national Feampa pour les pêcheurs pratiquant la pêche à petite échelle, afin de favoriser une plus grande résilience.

4. ACTIONS QUE POURRAIENT METTRE EN ŒUVRE LES ÉTATS MEMBRES POUR AMÉLIORER LA BONNE GOUVERNANCE LORS DE LA RÉPARTITION DES POSSIBILITÉS DE PÊCHE

A. Instaurer un climat de confiance fondé sur la transparence et la communication

Les méthodes de répartition peuvent être complexes, et certaines parties prenantes ont exprimé le souhait de mieux comprendre les méthodes utilisées ainsi que les critères qui les sous-tendent. Par conséquent, indépendamment de leur obligation juridique d'informer la Commission de la manière dont ils attribuent les possibilités de pêche aux navires battant leur pavillon, les États membres sont invités à renforcer leurs outils d'information et de communication, afin de **fournir de manière proactive aux parties prenantes des informations** sur les méthodes utilisées pour attribuer les possibilités de pêche (quotas et effort) et sur les raisons qui les sous-tendent.

La Commission rappelle que l'article 17 pourrait être un outil pour relever les défis émergents auxquels sont confrontées les pêcheries de l'UE. Ces défis pourraient être surmontés en favorisant le dialogue et en associant plus activement l'ensemble des parties prenantes à la répartition des possibilités de pêche par les États membres.

B. Instaurer un climat de confiance fondé sur l'équité

La Commission encourage les **États membres à prendre de nouvelles mesures pour exploiter pleinement le potentiel de l'article 17 en vue de promouvoir des pratiques de pêche durables et de soutenir les pêcheurs pratiquant la pêche à petite échelle et côtière**.

([7]) Comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP) – The 2024 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet (CSTEP 24-03 et 24-07), Prellezo, R., Sabatella, E.C., Virtanen, J., Tardy Martorell, M. et Guillen, J, rédacteurs, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2024, doi:10.2760/5037826, JRC139642. Chapitre 2.7 «EU Small-Scale Coastal Fleet (SSCF)», pp. 45 à 60. https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC139642.

([8]) Règlement (UE) 2021/1139 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 instituant le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture.

([9]) Règlement (CE) nº 1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009 instituant un régime de l'Union de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche, modifié par le règlement (UE) 2023/2842 du Parlement européen et du Conseil.

Premièrement, la Commission invite les États membres à réfléchir aux exemples de critères figurant à l'article 17 et à l'incidence de l'attribution des possibilités de pêche: i) aux navires de leur flotte ayant le plus fort impact sur l'environnement, ii) aux navires ayant des antécédents en matière de non-respect des prescriptions, ou iii) aux navires dont les activités supplantent des activités traditionnelles ou des activités économiques durables.

Deuxièmement, la Commission encourage les États membres à mettre en œuvre des actions de soutien aux pêcheurs qui pratiquent la pêche à petite échelle et à exploiter toutes les possibilités offertes par l'article 17 qui sont susceptibles de favoriser la durabilité de ces pêcheries sur le long terme, et en particulier celles qui ont une incidence réduite sur l'environnement.

C. **Instaurer un climat de confiance fondé sur l'exactitude des informations fournies**

Le type, la quantité et le niveau de détail des informations fournies par les États membres varient considérablement ([10]).

Afin de garantir la transparence et la bonne gouvernance, la Commission invite donc les États membres à informer la Commission, conformément à l'article 16, paragraphe 6, et les parties prenantes des méthodes de répartition et des critères utilisés **pour toutes les possibilités de pêche**. Cela inclut les quotas et l'effort de pêche dans les eaux de l'Union et les possibilités de pêche allouées aux États membres dans les eaux internationales et par des accords internationaux (tels que les organisations régionales de gestion des pêches, les accords de partenariat dans le domaine de la pêche durable ou d'autres types d'accords bilatéraux ou multilatéraux).

La Commission invite les États membres à communiquer la méthode de répartition qu'ils utilisent en s'appuyant sur les trois catégories de critères visées à l'article 17, à savoir les **critères environnementaux**, **sociaux** et **économiques**.

La transparence et la communication d'informations aux parties prenantes, en tant que composantes essentielles de la bonne gouvernance, sont également de mise en ce qui concerne les possibilités de pêche qui font l'objet de concessions de pêche transférables, bien que celles-ci soient exclues de l'obligation d'informer la Commission, conformément à l'article 16, paragraphe 6.

D. **Instaurer un climat de confiance fondé sur la pertinence des méthodes de répartition**

La Commission encourage les États membres à utiliser les critères d'attribution des possibilités de pêche, tels que prévus à l'article 17 du règlement relatif à la PCP, pour encourager les mesures d'adaptation aux défis émergents. Les **méthodes de répartition ne devraient pas compromettre la capacité des États membres à réagir** rapidement à des problèmes imprévus.

La Commission invite les États membres à mettre au point des méthodes de répartition qui prévoient la possibilité de réattribuer en temps utile, de manière transparente et active les possibilités de pêche qui n'ont pas été utilisées.

La Commission encourage également les États membres à procéder à des réévaluations périodiques de leurs systèmes de répartition afin de s'assurer que **les méthodes et critères utilisés restent pertinents et adaptés** aux besoins actuels de leur secteur de la pêche.

5. **CONCLUSION**

La Commission a œuvré en collaboration avec les États membres, le CSTEP et les parties prenantes afin d'obtenir une vision plus claire des méthodes utilisées pour attribuer les possibilités de pêche ([11]).

À la suite de ce processus, la Commission invite les États membres à prendre de nouvelles mesures pour exploiter pleinement les possibilités offertes par l'article 17 en vue de promouvoir des pratiques de pêche durables et de soutenir les pêcheurs qui pratiquent la pêche à petite échelle et côtière.

La Commission encourage les États membres à réfléchir aux principaux problèmes auxquels sont confrontés les pêcheurs pratiquant la pêche à petite échelle sur leur territoire et à utiliser l'article 17 pour offrir un soutien et un espace à certains navires de pêche qui méritent d'avoir accès aux possibilités de pêche afin de soutenir leur contribution à la durabilité de la pêche et des communautés de pêcheurs.

([10]) Voir, par exemple, comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP) – Social Data in Fisheries (CSTEP 23-17), Van Hoof, L., Goti, L., Tardy Martorell, M. et Guillen, J, rédacteurs, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2024, doi:10.2760/982497, JRC136326. https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC136326.

([11]) Dernier rapport publié, précité: comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP) – Social Data in Fisheries (CSTEP 23-17).

Afin d'accroître la confiance dans les politiques publiques, la Commission encourage en outre les États membres à améliorer les informations qu'ils fournissent aux parties prenantes quant à la manière dont les possibilités de pêche sont réparties.

Comme étapes suivantes, la Commission invite les États membres à réfléchir aux méthodes et aux critères qu'ils utilisent pour attribuer les possibilités de pêche, en gardant à l'esprit la nécessité de promouvoir des pratiques de pêche durables, de soutenir les pêcheurs qui pratiquent la pêche à petite échelle et côtière et d'améliorer la communication et la transparence. La Commission se tient prête à apporter son soutien aux États membres à cet égard.

ANNEXE

Vade-mecum sur la répartition des possibilités de pêche par les États membres (article 17 du règlement relatif à la PCP)

Le présent vade-mecum fournit des informations supplémentaires susceptibles d'aider les États membres à mettre en œuvre et à appliquer l'article 17 du règlement relatif à la PCP (ci-après l'«article 17»).

Article 17 du règlement relatif à la PCP

Critères d'attribution des possibilités de pêche par les États membres

Lors de l'attribution des possibilités de pêche dont ils disposent visées à l'article 16, les États membres utilisent des critères transparents et objectifs, y compris les critères à caractère environnemental, social et économique. Les critères à utiliser peuvent notamment porter sur l'impact de la pêcherie sur l'environnement, les antécédents en matière de respect des prescriptions, la contribution à l'économie locale et le relevé des captures. Les États membres s'efforcent, dans le cadre des possibilités de pêche qui leur ont été allouées, de proposer des incitations destinées aux navires de pêche qui déploient des engins sélectifs ou qui utilisent des techniques de pêche ayant des incidences réduites sur l'environnement, notamment une faible consommation d'énergie et des dommages limités aux habitats.

COMMUNICATION DES MÉTHODES ET CRITÈRES D'ATTRIBUTION UTILISÉS PAR LES ÉTATS MEMBRES

Depuis l'adoption du règlement relatif à la PCP de 2013, la Commission travaille avec les États membres à l'obtention d'un tableau complet de la manière dont ils appliquent et mettent en œuvre l'article 17.

Dans sa communication de 2023 sur le fonctionnement du règlement relatif à la PCP ([1]), la Commission a annoncé son intention d'«entamer des discussions avec les États membres et les parties prenantes en vue d'élaborer un vade-mecum sur l'attribution des possibilités de pêche afin d'améliorer la transparence, de promouvoir des pratiques de pêche durables dans toute l'UE et de soutenir les pêcheurs qui pratiquent la pêche à petite échelle et côtière».

Dans le pacte européen pour les Océans, la Commission a réaffirmé le caractère prioritaire du soutien à la pêche à petite échelle et s'est engagée une fois de plus à élaborer le présent vade-mecum afin de contribuer à améliorer la transparence et de promouvoir une pêche durable ([2]).

Le présent vade-mecum a été élaboré à partir des documents et processus suivants:

— la résolution du Parlement européen du 7 juin 2022 sur la mise en œuvre de l'article 17 du règlement relatif à la PCP [2021/2168 (INI)] ([3]);

— quatre questionnaires remplis par les 22 États membres côtiers, respectivement en 2016, 2020, 2022 et 2023;

([1]) «La politique commune de la pêche aujourd'hui et demain: un pacte pour la pêche et les océans vers une gestion de la pêche durable, fondée sur des données scientifiques, innovante et inclusive», COM(2023) 103 final (communication faisant partie du train de mesures «Pêche et océans»). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52023DC0103.

([2]) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «Le pacte européen pour l'Océan». COM(2025) 281 final. Chapitre 3.1., p. 10. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=comnat:COM_2025_0281_FIN.

([3]) Rapport sur la mise en œuvre de l'article 17 du règlement relatif à la politique commune de la pêche [2021/2168 (INI)], https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/fr/procedure-file?reference=2021/2168(INI).

— trois rapports du comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP) (20-14 ([4]), 22-14 ([5]) et 23-17 ([6])); et

— une consultation ciblée des parties prenantes, réalisée entre février et avril 2024.

Il est ressorti des documents et consultations susmentionnés que la Commission devait fournir des orientations sur l'article 17 du règlement relatif à la PCP et sur les informations que doivent lui communiquer les États membres concernant les méthodes de répartition qu'ils utilisent, conformément à l'article 16, paragraphe 6, du règlement relatif à la PCP (ci-après l'«article 16, paragraphe 6»).

Dans les quatre questionnaires envoyés par la Commission, respectivement en 2016, 2020, 2022 et 2023, les 22 États membres côtiers ont été invités à fournir des informations sur les méthodes qu'ils utilisent pour répartir les possibilités de pêche au titre de l'article 16, lu en combinaison avec l'article 17. Les réponses à ces questionnaires ont été analysées par le CSTEP. Ces informations ont été complétées à l'aide d'une consultation des parties prenantes, de février à avril 2024 ([7]).

Alors que les 22 États membres côtiers ont tous répondu aux questionnaires, le type, la quantité et le niveau de détail des informations fournies variaient considérablement. D'une manière générale, les réponses, tout comme les rapports du CSTEP, ont révélé des divergences entre les États membres dans l'interprétation des exigences de l'article 17.

Selon le CSTEP, aucune tendance claire ne se dégage de l'utilisation par les États membres de critères fondés sur la géographie, le type de possibilités de pêche ou le segment de flotte. Le CSTEP a également mis en exergue la diversité des systèmes de répartition des possibilités de pêche des États membres, aucun d'entre eux n'ayant recours au même système. Par exemple, si certains États membres n'utilisent que des concessions de pêche transférables ([8]) (comme des quotas individuels transférables), d'autres appliquent un système mixte combinant des concessions de pêche transférables et une répartition fondée sur des critères. Plusieurs États membres ont déclaré appliquer des critères de choix supplémentaires, en sus des concessions de pêche transférables.

Les réponses fournies par certains États membres ne décrivaient pas suffisamment en détail le fonctionnement des méthodes de répartition. Par exemple, il n'était pas toujours indiqué si les mêmes critères et méthodes de répartition étaient appliqués à toutes les espèces faisant l'objet d'un quota, ou seulement aux exemples fournis. Certains États membres ont également omis de préciser comment les critères environnementaux, sociaux et économiques étaient pondérés.

Seule la moitié environ des États membres a déclaré attribuer des possibilités de pêche sur la base de critères précis. Les réponses aux questionnaires ont permis d'établir les éléments suivants:

— le critère le plus fréquemment appliqué est l'attribution en fonction du relevé des captures;

— de nombreuses méthodes de répartition impliquent l'utilisation d'un ou de plusieurs critères liés à la taille des navires, de façon à répartir les possibilités de pêche entre les flottes de pêche à grande et à petite échelle;

([4]) Comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP) – Social dimension of the CFP (CSTEP 20-14), Doering, R., Fitzpatrick, M. et Guillen Garcia, J., rédacteurs, EUR 28359 EN, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2020, ISBN 978-92-76-27169-7, doi:10.2760/255978, JRC123058. https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC123058.

([5]) Comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP) – Social Data in Fisheries – update of the national profiles (CSTEP 22-14), Goti, L., Van Hoof, L., Virtanen, J. et Guillen Garcia, J., rédacteurs, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2023, doi:10.2760/31328, JRC133702. https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC133702.

([6]) Comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP) – Social Data in Fisheries (CSTEP 23-17), Van Hoof, L., Goti, L., Tardy Martorell, M. et Guillen, J., rédacteurs, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2024, doi:10.2760/982497, JRC136326. https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC136326.

([7]) En février 2024, la DG MARE a adressé une lettre aux conseils consultatifs, aux autorités des États membres, aux partenaires sociaux et aux ONG pour leur demander leur avis sur l'analyse effectuée par le CSTEP des réponses des États membres concernant la méthode de répartition des possibilités de pêche au niveau national. Au total, 25 réponses ont été reçues.

([8]) Aux termes de l'article 4, point 23), du règlement (UE) nº 1380/2013, on entend par «*"concession de pêche transférable", le droit révocable permettant d'utiliser une partie spécifique des possibilités de pêche octroyées à un État membre ou établies dans les plans de gestion adoptés par un État membre conformément à l'article 19 du règlement (CE) nº 1967/2006 du Conseil (1) et pouvant être transférés par leur détenteur*».

— la plupart des méthodes déclarées prévoient l'attribution de possibilités sur la base de quotas, tandis que moins de détails ont été fournis sur les méthodes d'attribution fondées sur l'effort de pêche;

— certains États membres (comme la Croatie, la Grèce, l'Irlande et la Suède) ont indiqué que les critères spécifiques appliqués dépendaient du segment de flotte, des espèces et/ou des techniques de pêche utilisées;

— des critères environnementaux sont utilisés pour encourager certaines pratiques de pêche et compenser les interactions inévitables, telles que les prises accessoires dans les pêcheries mixtes. À titre d'exemple, des quotas sont attribués:

  — pour des engins de pêche donnés (au Danemark, en France, en Grèce, en Irlande, à Malte et en Suède, par exemple),

  — pour les navires équipés de dispositifs de dissuasion acoustique destinés à éloigner certaines espèces, notamment les cétacés, des engins de pêche (en Bulgarie, par exemple),

  — pour tenir compte des prises accessoires inévitables (en Croatie, à Chypre, au Danemark, en Grèce, à Malte et en Espagne, par exemple);

— des critères sociaux sont utilisés pour attribuer des quotas:

  — aux jeunes pêcheurs (en Bulgarie, au Danemark et en Grèce, par exemple),

  — aux nouveaux venus dans le secteur de la pêche (en Allemagne et à Malte, par exemple),

  — aux pêcheurs ayant des personnes à charge et/ou souffrant d'un handicap (en Grèce, par exemple);

— des critères économiques sont utilisés (par exemple, par la France, l'Allemagne et l'Irlande) pour tenir compte, notamment, des conditions du marché (comme la demande) et de l'utilisation des quotas (en Bulgarie et en Roumanie, par exemple). Parmi les exemples fournis, on mentionnera les suivants:

  — la contribution des pêcheries à l'économie locale/nationale (au Portugal, en Allemagne et en Grèce, par exemple), et

  — l'utilisation d'engins spécifiques par les flottes dépendant de certaines espèces (en France, au Portugal et en Espagne, par exemple).

De plus amples informations sur les méthodes et les critères communiqués par les États membres sont disponibles dans le rapport CSTEP 23-17.

ORIENTATIONS SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 17

La présente section reprend les principales questions liées à la mise en œuvre de l'article 17 qui ont été soulevées par les parties prenantes lors de la consultation ciblée organisée de février à avril 2024 et par le CSTEP dans son analyse des réponses des 22 États membres côtiers aux questionnaires de 2016, 2020, 2022 et 2023.

Possibilités de pêche

Dans son rapport 23-17, le CSTEP observait que la définition des possibilités de pêche adoptée par les États membres correspondait à la définition la plus restrictive de cette notion, incluant uniquement le TAC (total admissible des captures) ([9]). Or, la notion de «possibilités de pêche» peut être définie plus largement, comme à l'article 4, point 32), du règlement de contrôle ([10]):

[On entend par] «possibilités de pêche», un droit de pêche quantifié, exprimé en termes de captures et/ou d'effort de pêche.

([9]) Chapitre 4.1, rapport CSTEP 23-17, p. 68. https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC136326.

([10]) Règlement (CE) nº 1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009 instituant un régime de l'Union de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche, modifié par le règlement (UE) 2023/2842 du Parlement européen et du Conseil.

Bonne pratique 1: des critères transparents et objectifs sont **appliqués à toutes les possibilités de pêche** et **communiqués** à la Commission, que ces possibilités soient fondées sur des quotas ou sur l'effort de pêche, et que les activités de pêche aient lieu dans les eaux de l'Union ou dans d'autres eaux n'appartenant pas à l'UE.

Critères transparents

L'exigence d'appliquer des critères transparents est liée au principe de sécurité juridique; dans ce sens, dès lors qu'un critère est établi dans une disposition législative (ou un acte administratif publié), il y a lieu de considérer qu'il est transparent ([11]).

Certains États membres estiment qu'ils satisfont à l'obligation d'utiliser des critères transparents en mettant toutes les informations utiles à la disposition du public. D'autres ont mis en place un système d'information qui tient les parties prenantes informées ou qui peut être consulté sur demande. Dans son analyse des réponses des États membres, le CSTEP reconnaît également les difficultés que pose l'évaluation de la transparence, faute, notamment, de disposer d'un point de comparaison ([12]).

Il a été avancé que, si l'article 17 impose que les critères utilisés soient transparents, il n'exige pas des autorités qu'elles mettent à la disposition du public toutes les informations relatives à la répartition des possibilités de pêche.

Toutefois, comme indiqué dans la communication de 2023 sur le fonctionnement de la PCP, «la bonne gouvernance repose également sur une plus grande transparence» et «les parties prenantes doivent disposer d'informations précises sur la manière dont les États membres attribuent les possibilités de pêche et gèrent la capacité de la flotte au niveau national».

Bonne pratique 2: les **informations** relatives aux méthodes et aux critères utilisés pour attribuer les possibilités de pêche au niveau des États membres sont **fournies de manière proactive à toutes les parties prenantes**.

Critères objectifs

L'exigence d'appliquer des critères objectifs vise à permettre que les données utilisées pour fixer les critères soient vérifiées et mesurées ([13]).

La plupart des critères déclarés (par exemple, le relevé des captures, le type d'engin ou la taille du navire) sont considérés comme satisfaisant à cette exigence.

Vers une compréhension commune de la formule «y compris les critères à caractère environnemental, social et économique»

Le règlement relatif à la PCP n'établit pas de critères harmonisés à caractère environnemental, social et économique. Il ne fait qu'indiquer, à la deuxième phrase de l'article 17, une liste non exhaustive d'exemples de critères susceptibles d'être utilisés ([14]). Pour le CSTEP, cette absence de critères harmonisés pose problème, même si elle laisse aux États membres une marge d'appréciation dans le choix et la conception des méthodes de répartition afin qu'ils puissent les adapter à leurs besoins spécifiques.

([11]) Arrêt du 12 juillet 2018, *Spika e.a.*, C-540/16, EU:C:2018:565, points 29 à 31.

([12]) Chapitre 4.1, rapport CSTEP 23-17, p. 67. https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC136326.

([13]) Arrêt du 12 juillet 2018, *Spika e.a.*, C-540/16, EU:C:2018:565, point 30: «*Ce critère est explicitement visé à l'article 17 du règlement nº 1380/2013, dans l'énumération de ceux que les États membres peuvent choisir d'utiliser pour attribuer les possibilités de pêche qui leur sont dévolues. En outre, ledit critère fait l'objet d'une disposition légale, à savoir l'article 171 de la loi relative à la pêche, qui, en se référant à la part historique des opérateurs concernés, se base sur des données objectives, mesurables et vérifiables par les autorités compétentes.*»

([14]) *Les critères à utiliser peuvent notamment porter sur l'impact de la pêcherie sur l'environnement, les antécédents en matière de respect des prescriptions, la contribution à l'économie locale et le relevé des captures* (article 17 du règlement relatif à la PCP).

Les informations recueillies et analysées par le CSTEP font apparaître d'importantes disparités dans l'utilisation des critères par les États membres, y compris des critères à caractère environnemental, social et économique. Bien que les méthodes de répartition déclarées comportent bien des critères relevant de ces trois domaines, la question de savoir si ces critères sont appliqués de la même manière à tous les stocks n'est pas toujours claire. Il est également difficile de savoir quelle pondération est appliquée à chacun de ces critères, ou si une combinaison de types de critères est appliquée dans chaque méthode de répartition déclarée. En outre, un même critère peut relever de plusieurs catégories, et la raison du choix de ces critères n'est pas toujours évidente.

Quelques exemples de critères dont l'utilisation a été communiquée par les États membres sont présentés dans la synthèse nº 1 ci-dessous.

Synthèse nº 1. Liste non exhaustive de critères dont l'utilisation a été communiquée par les États membres lors de l'attribution des possibilités de pêche aux navires battant leur pavillon

a. Environnementaux:
   - i. déploiement d'engins de pêche sélectifs
   - ii. utilisation de techniques de pêche ayant un impact réduit sur l'environnement
   - iii. faible consommation d'énergie
   - iv. faibles dommages causés aux habitats

b. Sociaux:
   - i. effectif de l'équipage
   - ii. nouveaux armateurs ou jeunes pêcheurs
   - iii. membres de l'équipage ayant un contrat de travail, dont jeunes pêcheurs
   - iv. pêcheurs pratiquant la pêche à petite échelle
   - v. navires pêchant uniquement au niveau régional
   - vi. navires investissant dans la formation de l'équipage

c. Économiques:
   - i. viabilité ou faisabilité
   - ii. contribution à l'économie locale
   - iii. relevé des captures
   - iv. antécédents en matière de respect des prescriptions

Certains critères peuvent relever de plus d'une catégorie à la fois. Cette liste d'exemples n'est pas exhaustive et ne doit pas être interprétée comme constituant une recommandation particulière, une bonne pratique ou une quelconque validation, de la part de la Commission, de ces critères, étant donné que ce qui est jugé positif dans certains contextes pourrait s'avérer contre-productif dans d'autres. Comme indiqué précédemment, les États membres eux-mêmes sont les mieux placés pour décider de l'approche la plus appropriée à suivre pour remplir les exigences de l'article 17.

L'article 17 impose aux États membres de répartir les possibilités de pêche entre leurs navires d'une manière qui favorise la durabilité environnementale, économique et sociale sur le long terme.

L'article 17 laisse aux États membres une marge d'appréciation quant à la manière d'appliquer les critères: par exemple, ils peuvent choisir plus (ou moins) de critères dans chaque catégorie, comme dans l'exemple fourni dans la synthèse nº 1.

Bonne pratique 3: les **informations** communiquées à la Commission et fournies aux parties prenantes **reflètent les trois types de critères** visés à l'article 17, à savoir les critères environnementaux, sociaux et économiques.

AUTRES CONSIDÉRATIONS RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 17

La présente section traite d'autres questions soulevées lors de la consultation ciblée des parties prenantes, dans les réponses des États membres aux questionnaires et dans l'analyse du CSTEP.

Pour plus de clarté et à des fins d'orientation, la présente section se présente sous forme de réponses aux préoccupations exprimées lors de ces différents échanges.

Préoccupation: «L'article 17 ne fait référence qu'à l'attribution de quotas dans les eaux de l'Union par les États membres.»

L'article 16 et l'article 17 font référence aux possibilités de pêche, qui, comme indiqué précédemment, **englobent à la fois les quotas et l'effort de pêche**. En outre, ce dernier article **ne se limite pas** aux possibilités de pêche allouées aux États membres uniquement dans les **eaux de l'Union**, mais concerne également les eaux qui n'appartiennent pas à l'UE (eaux internationales et eaux des pays tiers).

Préoccupation: «L'article 17 n'est applicable qu'à l'attribution de nouvelles possibilités de pêche. Les systèmes de répartition utilisés dans mon État membre ont été établis bien avant l'inclusion de l'article 17 dans le règlement relatif à la PCP et sont le fruit de discussions complexes et de longue haleine et d'un consensus avec différents segments de flotte. Leur modification supposerait un long et délicat processus et porterait atteinte aux modèles d'entreprise existants.»

Les exigences énoncées à l'article 17 s'appliquent aux méthodes de répartition définies par les États membres. Elles n'imposent pas aux États membres de modifier leurs méthodes dès lors qu'elles utilisent déjà des critères transparents et objectifs, y compris des critères à caractère environnemental, social et économique.

La Commission salue les efforts déployés par certains États membres pour promouvoir le dialogue et obtenir un consensus entre les différents segments de flotte lors de la répartition des possibilités de pêche. Elle a également conscience de l'importance que revêtent la stabilité et la sécurité juridique pour les pêcheurs. Toutefois, les défis auxquels est confrontée la pêche dans l'UE requièrent des systèmes qui soient capables de s'adapter. Les méthodes qui étaient valables il y a plusieurs décennies ne sont peut-être plus les plus appropriées pour relever de nouveaux défis.

Bonne pratique 4: les méthodes et critères utilisés par les États membres pour attribuer les possibilités de pêche sont **réexaminés périodiquement afin de s'assurer qu'ils restent pertinents**.

Préoccupation: «L'article 17 ne fait pas référence à l'attribution des possibilités de pêche soumises à un système de concessions de pêche transférables (CPT).»

L'obligation d'informer la Commission des méthodes de répartition que les États membres utilisent pour attribuer les possibilités de pêche aux navires battant leur pavillon, prévue à l'article 16, paragraphe 6, ne concerne pas les possibilités de pêche qui sont soumises à un système de CPT.

Dans le même temps, cela ne modifie en rien l'obligation qu'ont les États membres de répartir les possibilités de pêche conformément aux objectifs plus généraux de la PCP.

Bonne pratique 5: des améliorations en matière de transparence et de communication **sont également envisagées pour les possibilités de pêche faisant l'objet de concessions de pêche transférables**.

Dans son rapport 23-17 ([15]), le CSTEP notait que les États membres disposant de quotas individuels transférables (QIT) «n'ont pas apporté de modifications pertinentes à leur configuration existante». Le CSTEP a estimé que la question des CPT/QIT pouvait être mieux traitée en séparant les attributions primaires des attributions secondaires ([16]), dans le sens où, normalement, davantage d'informations peuvent être fournies sur l'attribution primaire.

([15]) Rapport CSTEP 23-17: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC136326.

([16]) Voir rapport CSTEP 23-17: attribution primaire: attribution de l'État membre aux organisations de producteurs, aux entreprises ou aux particuliers; attribution secondaire: attribution du détenteur d'un quota, par exemple une organisation de producteurs, à ses membres, y compris les échanges.

Préoccupation: «Les systèmes de répartition utilisés actuellement par les États membres ne permettent pas de faire preuve de souplesse et de réagir rapidement afin de garantir une utilisation optimale des possibilités de pêche disponibles.»

Il existe de nombreux exemples de méthodes utilisées par les États membres, y compris les systèmes de CPT/QIT, pour répartir les possibilités de pêche entre les segments de flotte, les régions, les organisations de producteurs, les entreprises ou les navires, qui s'apparentent à une clé de répartition nationale correspondant au principe de stabilité relative. Même lorsque des échanges sont possibles, ils peuvent ne pas être proposés ou acceptés pour des raisons de concurrence entre opérateurs sur le marché.

Par exemple, lorsque les quotas sont attribués par segment de flotte et qu'un segment donné dispose de plusieurs quotas pour différents stocks, il pourrait décider de ne pas cibler les stocks de moindre valeur au profit des plus rentables, sans pour autant transférer les quotas à d'autres segments de flotte.

Les autorités des États membres pourraient aussi avoir une capacité limitée de réutilisation des quotas inutilisés, lorsque de telles situations n'étaient pas prévues dans les systèmes de répartition (par exemple, en établissant des réserves de quotas). Dans un même ordre d'idées, dans le cadre du système des QIT, les opérateurs peuvent décider de ne pas épuiser leurs quotas de pêche pour plusieurs raisons; toute décision externe aurait dès lors une incidence directe sur l'entreprise et, très probablement, entraînerait des litiges internes au niveau national.

Les possibilités de pêche inutilisées peuvent mettre à mal la position de l'UE dans les négociations internationales et, plus généralement, poser un problème social de répartition inéquitable d'une ressource naturelle commune et partagée.

Bonne pratique 6: les méthodes de répartition **tiennent compte de la possibilité de réattribuer les possibilités de pêche inutilisées**, d'une manière transparente, rapide et active.

Préoccupation: «Conformément à l'article 17, la Commission devrait faire en sorte que les États membres accordent la priorité à certains critères par rapport à d'autres.»

Les États membres n'ont pas déclaré l'utilisation de critères environnementaux, sociaux et économiques de la même manière pour toutes les méthodes de répartition, ce qui signifie que la primauté d'un critère sur les autres n'allait pas toujours de soi.

La Commission reconnaît qu'il revient aux États membres de déterminer le poids qu'ils accordent respectivement aux critères environnementaux, sociaux et économiques qu'ils choisissent.

La Commission analyse si les méthodes déclarées contribuent à la durabilité environnementale, économique et sociale sur le long terme, comme le prévoit le règlement relatif à la PCP.

Bonne pratique 7: la répartition des possibilités de pêche repose sur une méthodologie comprenant **une combinaison** de critères environnementaux, sociaux et économiques.

Préoccupation: «L'article 17 mentionne comme critères l'impact de la pêcherie sur l'environnement, les antécédents en matière de respect des prescriptions, la contribution à l'économie locale et le relevé des captures. Ces critères devraient donc être dûment pris en considération dans les systèmes de répartition.»

L'article 17 dispose que «[l]es critères à utiliser peuvent notamment porter sur l'impact de la pêcherie sur l'environnement, les antécédents en matière de respect des prescriptions, la contribution à l'économie locale et le relevé des captures». L'utilisation des termes «peuvent notamment porter» signifie que ces critères sont fournis à titre indicatif, mais ne doivent pas systématiquement être appliqués.

En outre, l'article 17 fait obligation aux États membres de tout mettre en œuvre, lorsqu'ils attribuent les possibilités de pêche qui leur ont été allouées, pour encourager la sélectivité et réduire les incidences sur l'environnement ([17]).

([17]) «Les États membres s'efforcent, dans le cadre des possibilités de pêche qui leur ont été allouées, de proposer des incitations destinées aux navires de pêche qui déploient des engins sélectifs ou qui utilisent des techniques de pêche ayant des incidences réduites sur l'environnement, notamment une faible consommation d'énergie et des dommages limités aux habitats.»

La Commission invite les États membres à réfléchir aux exemples figurant à l'article 17 et aux effets qu'entraînera l'attribution des possibilités de pêche: i) aux navires de leur flotte ayant un plus fort impact sur l'environnement, ii) aux navires ayant des antécédents en matière de non-respect des prescriptions, ou iii) aux navires dont les activités sont susceptibles de supplanter des activités traditionnelles ou des activités économiques durables.

Bonne pratique 8: la répartition des possibilités de pêche **encourage les pratiques de pêche durables** et stimule **l'adaptation aux défis de grande ampleur**.

COMMUNICATION D'INFORMATIONS À LA COMMISSION CONCERNANT LES MÉTHODES DE RÉPARTITION

Conformément à l'article 16, paragraphe 6, du règlement relatif à la PCP, les États membres sont tenus d'informer la Commission de la méthode qu'ils utilisent pour attribuer les possibilités de pêche qui leur ont été allouées aux navires battant leur pavillon.

Dans la pratique, les États membres informent la Commission selon des modalités, des fréquences et des niveaux de détail variables. De ce fait, il n'est pas toujours facile d'avoir une idée claire de la situation en ce qui concerne la répartition des possibilités de pêche pour certains stocks, flottes et régions.

Afin de remédier à cette situation, la Commission invite les États membres à fournir les informations détaillées ci-dessous, dans la synthèse n° 2, lorsqu'ils l'informent des méthodes et critères utilisés pour attribuer les possibilités de pêche.

Synthèse n° 2: Informations à fournir lors de la communication à la Commission d'informations sur les méthodes et critères utilisés pour la répartition des possibilités de pêche

— la forme que prennent les possibilités de pêche, qu'il s'agisse de totaux admissibles des captures (TAC), de quotas ou de limitations de l'effort de pêche quantifiés;

— les critères appliqués pour attribuer ces possibilités, y compris au minimum un critère environnemental, un critère social et un critère économique;

— la pondération appliquée aux critères, y compris l'existence d'incitations, le cas échéant, conformément à l'article 17;

— les instruments utilisés pour garantir la transparence, y compris l'association des parties prenantes à la définition des méthodes d'attribution et la communication des résultats au grand public.