



Bruxelles, le 16.11.2012
COM(2012) 665 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

**Plan d'action visant à réduire les captures accidentelles d'oiseaux marins par les engins
de pêche**

{SWD(2012) 369 final}
{SWD(2012) 370 final}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Plan d'action visant à réduire les captures accidentelles d'oiseaux marins par les engins de pêche

1. INTRODUCTION

Les interactions entre la pêche et les oiseaux de mer sont fréquentes et étendues, entraînant des taux de mortalité accidentelle qui représentent une grave menace pour de nombreuses populations d'oiseaux marins et qui ont des effets négatifs sur la productivité et la rentabilité de la pêche.

Les mesures de gestion actuellement en place pour protéger les oiseaux de mer figurent dans un large éventail de textes législatifs ayant trait à la pêche et à l'environnement, ainsi que dans un certain nombre de conventions et d'accords internationaux. Toutefois, ces mesures ont été largement inefficaces pour réduire les prises accessoires d'oiseaux marins, sauf dans quelques cas isolés dans les eaux situées hors de l'UE.

Le plan d'action prévu dans la présente communication (PA-UE) vise à établir un cadre de gestion, afin de ramener les prises accessoires d'oiseaux marins à des niveaux aussi bas que possible. Cet objectif est conforme à ceux de la nouvelle politique commune de la pêche (PCP), qui visent à progresser vers une gestion des écosystèmes, couvrant toutes les composantes de l'écosystème, y compris les oiseaux marins. Il est également compatible avec le cadre d'un plan d'action international visant à réduire les captures accidentelles d'oiseaux marins dans le cadre des pêches palangrières¹, adopté en 1999 par le comité des pêches (CP) de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

2. PRISES ACCESSOIRES ET MESURES VISANT A LES REDUIRE

Les avis reçus du CIEM en 2008² (mis à jour en 2009 et 2010³) indiquent un manque d'informations sur la répartition des espèces d'oiseaux marins, la vulnérabilité aux menaces, l'état de conservation général et les niveaux de captures accidentelles. L'évaluation de l'impact de la pêche sur ces espèces représente un véritable défi et reflète l'absence de suivi et de déclaration systématiques des prises accessoires d'oiseaux marins. Toutefois, les données disponibles indiquent que la mortalité d'oiseaux marins est importante dans un certain nombre de zones des pêcheries de l'Union européenne. Selon des estimations récentes^{Error! Bookmark not}

¹ Plan d'action international visant à réduire les captures accidentelles d'oiseaux marins dans le cadre des pêches palangrières. Rome, FAO, 1999, p. 1 à 11.

² Avis du CIEM, vol. 1 2008, 1.5.1.3 Interactions entre les pêcheries et les oiseaux marins dans les eaux de l'Union européenne
CIEM 2008. Rapport du groupe de travail sur l'écologie des oiseaux marins, CIEM CM 2008/LRC 05, 99 p.

³ CIEM 2009. Rapport du groupe de travail sur l'écologie des oiseaux marins, 23 au 27 mars 2009, Bruges, Belgique, CIEM CM 2009/LRC 10, 91 p.
CIEM 2010. Rapport du groupe de travail sur l'écologie des oiseaux marins, 15 au 27 mars 2010, Copenhague, Danemark, CIEM CM 2010/SSGEF 10, 77 p.

^{defined.}, les prises accessoires par la flotte de l'UE représenteraient près de 200 000 oiseaux marins par an dans les eaux de l'UE, tandis qu'un rapport de Birdlife International⁴ situe le total de ces prises pour les pêcheries palangrières entre au moins 160 000 et 320 000 individus par an. Au moins 49 espèces (25 dans les eaux de l'UE et 24 en dehors) sont considérées dans un état de conservation préoccupant, soit au niveau mondial, soit au niveau de la population locale. Selon les données disponibles, les palangres⁵ et les filets fixes⁶ sont les engins de pêche ayant le taux de prises accessoires d'oiseaux marins le plus élevé, bien que des captures accidentelles soient également signalées pour les chaluts⁷ et les sennes coulissantes⁸.

2.1. Palangres

D'après le CIEM, au moins 20 espèces d'oiseaux marins interagissent avec la pêche à la palangre dans les eaux de l'UE, principalement dans les pêcheries palangrières pélagiques et démersales de Méditerranée et dans la pêcherie palangrière démersale de l'Atlantique Nord-est (Gran Sol), mais également dans presque toutes les autres pêcheries palangrières de l'UE^{Error! Bookmark not defined.}. Quatre espèces se distinguent par leur état de conservation très préoccupant, avec une fréquence de capture dans les palangres allant de modérée à élevée par rapport à leurs populations. Le puffin des Baléares est classé par l'UICN comme espèce en danger critique d'extinction et, partant, il a été considéré comme présentant un risque très élevé d'extinction à l'état sauvage. Trois autres espèces, le puffin fuligineux, le puffin yelkouan et le goéland d'Audouin, peuvent être classées comme potentiellement menacées du fait d'une population en déclin assez rapide à l'échelle mondiale.

Outre ces espèces, cinq autres figurent dans la directive «Oiseaux»⁹ comme ayant un état de conservation défavorable nécessitant des «*mesures de conservation spéciales*» du fait de populations locales en déclin. Il s'agit du puffin cendré et de la mouette mélanocéphale en Méditerranée et de la mouette tridactyle, du guillemot à miroir et du puffin des Anglais dans l'Atlantique du Nord-Est¹⁰. Des niveaux importants de prises accessoires ont été signalés pour ces espèces^{Error! Bookmark not defined.,9}.

Plusieurs autres espèces, le goéland leucophée en Méditerranée et le fulmar boréal, le puffin majeur et le fou de Bassan dans l'Atlantique du Nord-Est présentent des taux de captures accidentelles élevés et le CIEM indique que le nombre d'individus capturés dans les pêcheries palangrières est à lui seul préoccupant, même si les populations de ces espèces sont relativement stables^{Error! No bookmark name given.Error! No bookmark name given.}^{Error! Bookmark not defined.,Error! Bookmark not defined.}.

⁴ Anderson O.R.J., Small C.J., Croxall J.P., Dunn E.K., Sullivan B.J. Yates O. and Black A. 2011. Global seabird bycatch in longline fisheries. *Endangered Species Research* Vol. 14:91-106.

⁵ On entend par palangres un certain nombre de lignes reliées, soit mouillées au fond, soit dérivantes, munies d'un grand nombre d'hameçons garnis d'appâts.

⁶ On entend par filets fixes des filets pour lesquels l'opération de capture ne nécessite pas une mise en mouvement. Ces filets consistent en un ou plusieurs filets distincts, équipés de ralingues supérieures, de bourrelets et de cordages d'assemblage, et peuvent être munis d'équipements d'ancrage, de flottaison et de balisage.

⁷ On entend par chalut un engin activement remorqué par un ou plusieurs navires de pêche et constitué d'un filet de forme conique ou pyramidale, fermé par une poche ou un cul de chalut.

⁸ On entend par senne coulissante un engin tournant constitué d'un filet dont le fond se resserre au moyen d'un filin qui chemine le long du bourrelet par une série d'anneaux et permet ainsi au filet de se refermer.

⁹ Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages.

¹⁰ http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/indez_en.htm

2.2. Filets fixes

Les filets fixes, qui englobent les filets maillants, les filets emmêlants et les trémails, sont largement utilisés dans les eaux de l'UE. Les pêcheries à filet fixe sont plutôt saisonnières et un large éventail d'espèces d'oiseaux marins peuvent être concernées, les plus susceptibles d'être capturées dans des filets étant les espèces côtières qui cherchent leur nourriture au fond ou plongent à faible profondeur pour poursuivre leur proie à travers la colonne d'eau. De nombreux lieux de pêche en mer Baltique et en mer du Nord sont des zones d'alimentation, de repos et d'hivernage pour des oiseaux marins qui sont uniquement présents en dehors de la période de reproduction. Il en résulte que l'impact des captures accidentelles sur les populations d'oiseaux marins est directement fonction de la concomitance des activités de pêche à filet fixe avec la présence de ces espèces.

Les informations disponibles sur les captures accidentelles d'oiseaux marins dans les filets fixes ne suffisent pas pour donner une idée globale de l'ampleur de l'impact sur les populations d'oiseaux marins à l'échelle de l'UE. Une étude récente¹¹ des prises accessoires d'oiseaux marins en mer Baltique (essentiellement orientale) et en mer du Nord a permis d'estimer les prises accessoires annuelles cumulées (principalement plongeurs, grèbes, canards marins, canards plongeurs, pingouins et cormorans) et de situer entre 90 000 et 200 000 le nombre d'oiseaux tués chaque année dans la région du fait des pêcheries à filets fixes. Plusieurs des espèces en danger sont rares dans la région et font l'objet d'une protection juridique internationale. L'eider de Steller est classé «vulnérable» par l'UICN et figure à l'annexe 1 de la directive «Oiseaux» de l'UE, comme le plongeur catmarin, le plongeur arctique, le grèbe esclavon et le harle piette. Un certain nombre d'autres espèces sont répertoriées dans la directive «Oiseaux» et par Birdlife comme des espèces d'intérêt européen⁹.

Dans d'autres zones situées en dehors de la Baltique et de la mer du Nord, plusieurs pêcheries à filets fixes ont signalé que la mortalité des oiseaux marins pose un problème. Dans le nord-ouest de l'Espagne, dans la sous-zone CIEM IX, une forte mortalité a été observée chez les cormorans huppés et les guillemots^{Error! Bookmark not defined.}, tandis qu'en Méditerranée les informations disponibles donnent à penser que les filets fixes sont une menace pour les sous-espèces du cormoran huppé et plusieurs espèces de puffins^{Error! Bookmark not defined.}.

2.3. Autres engins

Pour des engins de pêche tels que les chaluts et les sennes coulissantes, peu d'estimations fiables ont été faites des niveaux de prises accessoires dans les eaux de l'Union européenne. Une étude a estimé qu'environ 780 fous de Bassan ont été capturés lors d'activités de pêche au chalut pélagique pratiquées au nord et nord-est des côtes écossaises^{Error! Bookmark not defined.}, tandis que plusieurs autres prises accessoires sont signalées de manière informelle dans les pêcheries au chalut.

Il se fait jour que les sennes coulissantes peuvent faire d'importantes prises accessoires d'espèces telles que les puffins. Une enquête par questionnaire menée entre 2008 et 2009 dans des ports portugais a montré que les sennes coulissantes représentent dans cette région la plus

¹¹ Žydelis, R., Bellebaum, J., Österblom, H., Vetemaa, M., Schirmeister, B., Stipnice, A., Dagys, M., van Eerden, M. and Garthe, S. 2009. Bycatch in gillnet fisheries- An overlooked threat to waterbird populations. *Biological Conservation*, 142: 1269-1281.

grande part (45 %) des prises de puffins des Baléares par rapport à tout autre engin de pêche, y compris les palangres et les filets fixes^{Error! Bookmark not defined.}.

2.4. Prises accessoires dans les eaux situées hors de l'UE

Dans les eaux hors UE, les palangres et les chaluts représentent un nombre élevé de captures accidentelles d'oiseaux de mer, ce qui suscite de vives inquiétudes quant aux effets écologiques à long terme sur les populations. Actuellement, sur les 61 espèces qui interagissent avec la pêche, il est estimé que près de la moitié est menacée d'extinction, notamment 17 espèces d'albatros à travers le monde, le nombre d'albatros tués chaque année étant estimé à 100 000^{Error! Bookmark not defined.}. Sept autres espèces de pétrels figurant dans l'accord sur la conservation des albatros et des pétrels (ACAP) subissent des menaces similaires¹².

Une exception notable est à signaler dans l'Antarctique, où une évaluation globale du problème, effectuée chaque année par la CCAMLR¹³, a montré que les prises accessoires ont été réduites de plus de 99 % depuis que des mesures ont été introduites. Dans d'autres pêcheries palangrières, en dépit d'améliorations certaines et d'une diminution notable des cas de pêche INN, il apparaît que les prises accessoires restent dans certains cas à des niveaux insoutenables. De récentes recommandations adoptées par la CICTA¹⁴ et la CTOI¹⁵, qui renforcent les mesures d'atténuation des risques dans les pêcheries palangrières du thon, sont tout à fait opportunes et doivent être étendues à d'autres organisations régionales de gestion des pêches (ORGP).

Dans les pêcheries au chalut, on enregistre un nombre croissant d'oiseaux marins tués dans les hémisphères Sud et Nord. Par exemple, les données collectées entre 2004 et 2005 pour la pêche du merlu en Afrique du Sud ont indiqué que les prises accessoires s'élèvent à environ 18 000 oiseaux^{Error! Bookmark not defined.} par an. Il n'existe aucune donnée connue sur le niveau des prises accessoires d'oiseaux marins par d'autres engins, tels que les sennes coulissantes, dans les eaux hors UE.

2.5. Mesures d'atténuation

Une série de mesures d'atténuation des risques a été définie. Certaines d'entre elles se sont révélées très efficaces pour réduire les prises accessoires d'oiseaux marins. Ces mesures peuvent être réparties entre mesures spécifiques par méthode de pêche et mesures d'application large couvrant plusieurs engins de pêche. La plupart ont été élaborées pour réduire les prises accessoires dans les pêcheries à la palangre; elles sont réparties en quatre grandes catégories:

- 1) empêcher la pêche dans des zones et/ou à des périodes où les interactions avec des oiseaux sont plus probables et intenses (poses de nuit, fermetures de zone et fermetures saisonnières);
- 2) limiter l'accès des oiseaux à des hameçons munis d'appâts (lignes lestées et pose latérale);

¹² ACAP 2009. Species Assessments. Disponible à l'adresse www.acap.aq/acap-species.

¹³ Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique

¹⁴ Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique

¹⁵ Commission des thons de l'océan Indien

- 3) dissuader les oiseaux de prendre les hameçons munis d'appâts (lignes de banderoles destinées à effrayer les oiseaux et dispositifs de dissuasion acoustique);
- 4) rendre les hameçons munis d'appâts moins attirants et moins visibles (déversement de déchets de poisson et appâts artificiels).

Des recherches¹⁶ ont montré que des bénéfices supplémentaires peuvent être obtenus en recourant à ces mesures dans les pêcheries palangrières, sous la forme d'une réduction des coûts directs liée à une diminution de la consommation des appâts par les oiseaux de mer, des dommages occasionnés par les oiseaux marins aux poissons capturés et de la déprédation directe des engins par ces mêmes oiseaux. Il est également possible de réduire les coûts indirects en diminuant les captures manquées du fait des prises d'oiseaux marins sur les hameçons appâtés, qui auraient normalement dû permettre la capture de poissons.

Les mesures d'atténuation expérimentées dans les pêcheries à filets fixes sont moins nombreuses. Deux méthodes ont été proposées et expérimentées pour alerter les oiseaux de mer de la présence des filets fixes et éviter ainsi les collisions¹⁷. Une méthode consiste à rendre le filet plus visible (alertes visuelles), et l'autre méthode prévoit d'attacher aux filets des dispositifs de dissuasion acoustique (écho-sondeurs). Les collisions avec des filets fixes peuvent également être réduites en posant les filets plus bas que la profondeur de plongée des oiseaux de mer. Aucune de ces deux méthodes n'est largement utilisée actuellement.

Les lignes de banderoles, empruntées à la pêche palangrière en association avec une gestion des rejets de déchets durant la mise à l'eau et la remontée, ont montré leur efficacité à diminuer les interactions avec les oiseaux marins et la mortalité dans les pêcheries au chalut. Il est plus difficile de réduire les enchevêtrements dans les chaluts, mais au sein de la CCAMLR, il a été démontré que la mortalité d'oiseaux marins pris dans les filets peut être pratiquement éliminée grâce à des mesures simples telles que le resserrement des filets¹⁸.

2.6. Le cadre politique

2.6.1. PCP

Le PA-UE est aligné sur l'objectif général de la PCP¹⁹, qui souligne la nécessité de réduire le plus possible les incidences des activités de pêche sur les écosystèmes marins (y compris les oiseaux de mer) et de mettre progressivement en œuvre une approche écosystémique fondée sur la gestion de la pêche. Dans le cadre de la réforme de la PCP²⁰, actuellement en cours, la Commission a réaffirmé cet engagement et vise à atteindre cet objectif grâce à plusieurs éléments du paquet de réforme:

- une nouvelle approche régionalisée des mesures techniques pour permettre d'adapter les mesures d'atténuation à des activités de pêche spécifiques. L'élaboration de cette approche nécessitera du temps et sa teneur finale dépendra des résultats de la réforme, mais elle

¹⁶ http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/index_en.htm

¹⁷ Melvin, E.F., Parrish, J.K. and Conquest, L.L. 1999. Novel tools to reduce seabird bycatch in coastal gillnet fisheries. *Cons. Biol.* 13: 1386-1397.

¹⁸ Sullivan, B. J., Clark, J. Reid, K, Reid E (2009). Development of effective mitigation to reduce seabird mortality in the icefish (*Champscephalus gunnar*) trawl fishery in Subarea 48.3. WG-IMAF-09-15. CCAMLR, Hobart, Australie

¹⁹ JO L 358 du 31.12.2002, p. 59.

²⁰ COM(2011) 425

devra être en place d'ici à 2016. Dans l'intervalle, lorsqu'elles se révèlent nécessaires et urgentes, des mesures d'atténuation déjà disponibles et éprouvées peuvent être intégrées dans des plans de gestion pluriannuels;

- le nouveau programme pluriannuel de l'Union pour la collecte des données (PPCD) qui devrait être introduit en 2014. Des discussions sont actuellement en cours sur l'opportunité d'inclure le suivi d'autres composantes de l'écosystème, notamment les oiseaux marins. L'avis d'experts et une évaluation du coût d'un tel élargissement du cadre actuel de collecte des données sont toutefois encore nécessaires. Néanmoins, la collecte systématique et la communication des données sur les prises accessoires d'oiseaux marins demeurent essentielles pour lutter contre ce problème;
- un soutien financier aux nouvelles mesures prévues dans le cadre de l'actuel Fonds européen pour la pêche (FEP) et le nouveau Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)²¹. Le nouveau FEAMP, qui devrait être mis en place en 2014, fournira une aide pour l'élaboration et l'utilisation de mesures d'atténuation et de projets pilotes, ainsi que pour l'expérimentation de technologies de surveillance alternatives, telles que la télévision en circuit fermé;
- l'engagement pris par la Commission, dans la récente communication relative à la dimension extérieure de la PCP²², de jouer un rôle plus actif dans le cadre des ORGP et de tenter de remédier au respect actuellement insuffisant des mesures de conservation et de gestion.

2.6.2. *Législation en matière d'environnement*

Le PA-UE dépend de certains aspects de l'acquis environnemental de l'UE, notamment des directives «Oiseaux»⁹ et «Habitats»²³ et de la directive-cadre «Stratégie pour le milieu marin»²⁴. La mise en œuvre intégrale de ces directives répond aux engagements pris par l'UE dans le cadre de la convention des Nations unies sur la diversité biologique²⁵, et se trouve renforcée par l'engagement pris par les chefs d'État de l'UE de «mettre un terme à l'appauvrissement de la biodiversité [dans l'UE], à l'horizon 2010»; il est en outre rappelé dans la stratégie de l'UE en matière de biodiversité à l'horizon 2020²⁶.

La mesure clé établie par la directive «Oiseaux» est un régime général de protection pour tous les oiseaux sauvages, interdisant divers actes, notamment en ce qui concerne la pêche, de tuer ou de capturer délibérément, de quelque façon que ce soit²⁷. Les directives «Oiseaux» et «Habitats» établissent également le réseau Natura 2000 de zones protégées, qui englobe les sites désignés en vertu des directives concernées – Zones de protection spéciale (ZPS) définies dans le cadre de la directive «Oiseaux» et Zones spéciales de conservation (ZSC) définies dans le cadre de la directive «Habitats». À partir de février 2011, au titre de la directive «Oiseaux», 936 ZPS couvrant une superficie de 122 000 km² ont été mises en place dans les régions marines.

²¹ COM(2011) 804

²² COM(2011) 424

²³ JO L 206 du 22.7.1992, p. 7-50.

²⁴ JO L 164 du 25.6.2008, p. 19-40.

²⁵ JO L 309 du 13.12.1993, p. 1.

²⁶ COM(2011) 244

²⁷ À la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire C-221/04, point 71.

La directive-cadre «Stratégie pour le milieu marin» vise à assurer la cohérence entre les différentes politiques et favoriser l'intégration des préoccupations environnementales dans d'autres politiques, telles que la PCP. Au titre de cette directive, la protection des oiseaux de mer est reconnue comme une condition qui contribuera à la réalisation du bon état écologique. Sa mise en œuvre est une obligation légale en vertu du TFUE et des mesures spécifiques de protection des oiseaux marins sont implicitement requises conformément à la directive. Dans le contexte de ladite directive et du PA-UE, la question des prises accessoires d'oiseaux marins est également couverte dans le cadre de conventions sur les mers régionales relatives au milieu marin, notamment la convention OSPAR²⁸, la convention HELCOM²⁹ et la convention de Barcelone³⁰.

2.6.2.1. Politique extérieure

Dans les eaux situées hors de l'UE, les ORGP demeurent essentielles pour la conservation et la gestion des oiseaux de mer, des responsabilités leur ayant été explicitement conférées par l'accord des Nations unies sur les stocks de poissons (UNFSA)³¹, en vue de réduire au minimum les prises accessoires dans leurs pêcheries. À ce jour, la plupart des ORGP ont adopté diverses formes de mesures d'atténuation des risques visant à éviter la mortalité d'oiseaux marins dans les pêcheries palangrières. En tant que partie contractante à de nombreuses ORGP, l'UE est tenue de mettre en œuvre ces mesures.

L'UE a également pris un certain nombre d'engagements en rapport avec les principes de développement durable et d'autres plus spécifiquement liés à la gestion des ressources océaniques partagées, y compris les espèces dont l'état de conservation est préoccupant, relevant du PA-UE. Ces mesures supplémentaires sont les suivantes:

- la convention des Nations unies sur le droit de la mer³²;
- la convention des Nations unies sur la diversité biologique (CDB)³³;
- la convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (dite aussi «convention CMS» ou «convention de Bonn»)³⁴;

Sous l'égide de la CMS, il existe un accord sur la conservation des albatros et des pétrels (ACAP)³⁵. Il s'agit d'un traité international juridiquement contraignant, dont l'objectif est d'atteindre et de maintenir un état de conservation favorable pour les albatros et les pétrels en répondant aux menaces qui se posent sur terre et en mer; les prises accessoires sont sans doute la première menace qui pèse sur ce groupe d'espèces.

28 <http://www.ospar.org/>

29 <http://www.helcom.fi/>

30 <http://www.unepmap.org/index.php?module=content2&catid=001001004>

31 <http://www.tuna-org.org/Documents/TRFMO2/19%20ANNEX%205.11%20ENG.pdf>

32 JO L 179 du 23.6.1998, p. 3 à 134

33 JO L 309 du 13.12.1993, p. 1.

34 <http://www.cms.int/about/intro.htm>

35 <https://www.acap.aq/>

3. LE PLAN D'ACTION DE L'UE (PA-UE)

L'objectif du PA-UE est *de réduire au maximum et, si possible, d'éliminer les captures accidentelles d'oiseaux de mer, en priorité pour les individus appartenant à au moins 49 populations d'oiseaux marins menacées, par des navires de l'UE opérant dans les eaux de l'UE et hors UE, ainsi que par des navires non UE opérant dans les eaux de l'UE. Pour d'autres oiseaux de mer dont les populations sont stables, mais pour lesquels les niveaux de prises accessoires sont préoccupants, il convient dans un premier temps de réduire ces prises avant de les éliminer totalement.*

Il existe des objectifs spécifiques supplémentaires:

- 1) identifier et corriger les faiblesses et incohérences dans les mesures de gestion actuelles à la fois dans les eaux de l'UE et hors UE.
- 2) consolider et collecter des données fondamentales pour déterminer l'ampleur et le risque des prises accessoires d'oiseaux marins, en particulier pour les populations d'espèces dont l'état de conservation est jugé préoccupant;
- 3) ramener les prises accessoires d'espèces d'oiseaux marins à l'état de conservation préoccupant à des niveaux permettant d'éliminer la menace qui pèse sur les populations de ces espèces, par la mise en œuvre de mesures d'atténuation appropriées;
- 4) faire mieux comprendre aux pêcheurs que les prises accessoires d'oiseaux marins sont un problème, et les inciter davantage à adopter des mesures d'atténuation des risques;
- 5) résoudre les difficultés qui perdurent dans les mesures d'atténuation en place dans les pêcheries palangrières et remédier à l'absence de mesures d'atténuation efficaces pour les autres engins de pêche, en particulier les pêcheries à filets fixes.

3.1. Champ d'application et structure

Le PA-UE suivra une approche de gestion adaptative, en recommandant des actions dans les zones et les pêcheries dans lesquelles des captures accidentelles d'oiseaux de mer ont été observées. Il fournit un cadre en vue d'obtenir un tableau clair et complet de l'ampleur des captures accidentelles d'oiseaux marins dans les pêcheries de l'UE et de définir les actions nécessaires pour mettre en place des mesures d'atténuation et de gestion qui permettront d'appliquer une approche cohérente et efficace visant à réduire autant que possible le problème.

Le champ d'application du PA-UE couvre tous les navires UE opérant dans les eaux de l'Union ainsi que les navires battant pavillon de l'UE opérant dans les eaux situées hors de l'UE. Dans les eaux de l'UE, les actions menées dans le cadre du PA-UE seront soutenues par la mise en œuvre renforcée de mesures de gestion des pêches dans les zones de protection spéciales établies par la directive «Oiseaux» (article 4). Les États membres seront encouragés à adopter des mesures similaires au sein du réseau des zones importantes de peuplement d'oiseaux (IBA)³⁶. L'utilisation patente d'engins moins dangereux pour les oiseaux marins

³⁶ Birdlife International (2011). Important Bird Areas factsheets. <http://www.birdlife.org>

devra être une condition préalable à l'obtention de possibilités de pêche dans des zones où ces oiseaux sont une caractéristique pertinente et où les prises accessoires sont une menace pour leur état de conservation.

Afin d'assurer une approche cohérente entre les dimensions interne et externe de la politique de la pêche menée par l'UE, l'Union veillera à ce que les organismes internationaux compétents renforcent ces mesures en facilitant leur adoption par les pêcheurs, en intégrant un suivi des prises accessoires d'oiseaux marins dans les programmes d'observation (si cela n'est pas encore fait) et en promouvant les meilleures pratiques dans les flottes non UE. Le conseil consultatif régional pour la flotte en haute mer/pêche lointaine a sans conteste un rôle important à jouer dans l'exécution de cette tâche.

3.2. Définition du problème

Un des défis majeurs de la mise en œuvre du PA-UE consiste en premier lieu à définir le problème posé par les captures accidentelles d'oiseaux marins. Les informations disponibles, telles que des listes de l'UICN et les communications au titre de la directive «Oiseaux» sont les sources les plus fiables pour identifier les pêcheries dans lesquelles des mesures doivent être prises de toute urgence, mais ces informations restent limitées. Elles ne permettent pas d'effectuer des évaluations précises et réalistes des populations d'oiseaux marins et de l'impact des prises accessoires sur ces populations. Il en résulte que la définition d'objectifs de gestion clairs est problématique dans la plupart des pêcheries.

Le plan d'action de la FAO (IPOA «Oiseaux marins»)¹ ne donne pas de définition générale du problème posé par les prises accessoires d'oiseaux marins, mais préconise une évaluation fondée sur les éléments suivants:

- a) l'importance des prises accessoires d'oiseaux marins (taux ou nombre);
- b) les espèces qui sont capturées accidentellement et leur état de conservation;
- c) la superposition spatiale et temporelle de l'effort de pêche avec les oiseaux marins; et
- d) les tendances des populations d'oiseaux marins susceptibles d'être concernées par les prises accessoires.

Une évaluation devrait se fonder sur toutes les données disponibles, notamment celles relatives aux prises accessoires collectées en mer par des observateurs, celles concernant les oiseaux marins et d'autres informations empiriques pouvant être le premier signe d'un problème plus général. Les programmes d'observation sont la meilleure source de données, mais il n'est pas réaliste d'établir des programmes spécifiques sur les prises accessoires d'oiseaux marins dans les pêcheries de l'UE, sauf peut-être dans les pêcheries des eaux situées hors de l'UE, dans lesquelles cette obligation existe déjà. Par conséquent, il y a lieu d'établir d'autres approches ainsi que les critères servant à caractériser un «problème». En tant que mesure au titre du PA-UE, la Commission demandera à l'organisme scientifique concerné de mettre à jour les informations existantes et d'examiner également les critères et l'utilisation

éventuelle d'indicateurs biologiques (par exemple, PBR³⁷ ou BPUE³⁸) pour définir un problème et fixer des objectifs en matière de gestion.

3.3. Recherche, formation, éducation et sensibilisation

Dans ses «Best Practice Technical Guidelines»³⁹ (Lignes directrices en matière de meilleures pratiques), la FAO souligne l'importance de la recherche, notamment pour l'élaboration de mesures d'atténuation, dans le cadre d'un plan d'action. Ces recherches devraient stimuler l'innovation grâce à la collaboration du secteur de la pêche, de scientifiques, d'ONG environnementales et de gestionnaires de ressources. Elles devront être scientifiquement solides, mais également rechercher la meilleure façon de traduire les résultats en nouvelles mesures d'atténuation.

La FAO met également en évidence la nécessité de mettre en place des programmes d'éducation et de formation visant à sensibiliser les pêcheurs, les organisations de représentants du secteur et d'autres groupes concernés à la nécessité de traiter le problème des prises accessoires d'oiseaux marins. Au niveau de l'UE, les CCR ont un rôle essentiel à jouer dans l'élaboration de ces programmes, tandis qu'au niveau international, l'UE soutiendra la création et le renforcement des programmes d'information et d'éducation des pêcheurs dans les zones prioritaires du point de vue des prises accessoires d'oiseaux marins. La recherche, la formation, l'éducation et la sensibilisation font partie intégrante du PA-UE.

3.4. Actions au titre du PA-UE

L'annexe I énumère les actions prévues dans le plan d'action, par objectif spécifique, les parties responsables pour chaque action, et le calendrier prévu pour la réalisation de ces actions.

3.5. Rapports et évaluation

Dans le cadre du PA-UE, il est prévu que les États membres fassent rapport tous les deux ans à la Commission sur le niveau des prises accessoires d'oiseaux marins observé par pêcheur et par type d'engin, la mise en œuvre des mesures d'atténuation et l'efficacité de ces mesures. En collaboration avec l'organisme scientifique concerné, la Commission élaborera un format type de rapport, qui permettra aux États membres de communiquer des informations à la Commission et qui pourrait également servir à faciliter l'accès du grand public aux données.

À partir de ces rapports, la Commission procédera à une évaluation intermédiaire du PA-UE après le deuxième rapport et adressera ensuite une communication au Parlement et au Conseil sur la mise en œuvre du plan sur la base de ces informations.

L'organisme scientifique concerné et, le cas échéant, d'autres organismes spécialisés seront invités à contribuer à cette évaluation. Il sera notamment demandé au CIEM de fournir des estimations de la population et des prises accessoires pour les espèces dans un état préoccupant. Ces données sur les populations sont examinées régulièrement par le groupe de

³⁷ PBR est une mesure du nombre maximal d'animaux/oiseaux qui peuvent être retirés d'une population (à l'exclusion de la mortalité naturelle), tout en permettant à ce stock d'atteindre ou de maintenir un niveau de population durable optimal.

³⁸ BPUE désigne les prises accessoires par unité d'effort.

³⁹ FAO, 2008. Report of the Expert Consultation on Best Practice Technical Guidelines for IPOA/NPOA-Seabirds. Bergen, Norvège, 2-5 septembre 2008, 46 p.

travail du CIEM sur l'écologie des oiseaux de mer. On disposera ainsi de données de référence sur les populations qui pourront être comparées avec les niveaux de prises accessoires et il sera possible d'évaluer l'ampleur du problème par espèce d'oiseaux marins et par pêche.

La Commission procédera à un réexamen complet et à une évaluation du PA-UE après le quatrième rapport (huit ans) de mise en œuvre et actualisera le PA-UE en conséquence. Ce réexamen sera programmé de façon à coïncider avec l'obligation imposée par la directive-cadre «Stratégie pour le milieu marin» de parvenir à un bon état écologique des écosystèmes marins d'ici à 2020.

En vertu de l'article 12 de la directive «Oiseaux», les États membres sont tenus de faire rapport, tous les trois ans, sur l'application des dispositions nationales prises en vertu de la directive. Le cas échéant, les États membres pourront également utiliser ces rapports comme une source de données (par exemple les estimations de populations d'oiseaux marins), utile pour évaluer l'efficacité du plan d'action.

4. CONCLUSIONS

Le PA-UE contient un large éventail d'éléments, notamment des actions recommandées, le renforcement des dispositions en vigueur et l'incorporation de certains aspects dans les futurs règlements. Certaines de ces mesures peuvent être mises en œuvre au niveau de l'UE, tandis que d'autres nécessiteront l'action des États membres ou l'approbation des ORGP. En outre, le PA-UE prévoit tant des actions pouvant être mises en œuvre immédiatement que des actions nécessitant un engagement à plus long terme sur la base des éléments de preuve et des avis scientifiques disponibles. Le calendrier de mise en œuvre du PA-UE dépendra donc des contributions de tous les acteurs concernés. La Commission soumet le présent plan d'action de l'UE au Conseil et au Parlement et les encourage à y adhérer pleinement.

Annexe I
Liste d'actions du PA-UE

Objectif spécifique n° 1:		
<i>identifier et corriger les faiblesses et incohérences dans les mesures de gestion actuelles à la fois dans les eaux de l'UE et hors UE.</i>		
Action	Responsable	Calendrier
Examiner les critères pouvant servir à caractériser un problème de prises accessoires d'oiseaux marins	COM en liaison avec l'organisme scientifique concerné	1 ^{er} trimestre 2013
Faire avancer la désignation des ZPS, y compris en utilisant des IBA pour identifier des ZPS candidates	EM, COM	Continu
Progresser dans l'élaboration et la mise en œuvre de mesures de gestion de la pêche pour protéger les oiseaux de mer dans les ZPS désignées au titre de la directive «Oiseaux», dans d'autres zones marines protégées, y compris celles qui sont établies dans des pays et territoires d'outre-mer, ainsi que dans des IBA, et les étendre à l'ensemble des mers, le cas échéant.	EM, COM	Continu
Revoir les mesures actuelles de suivi et d'atténuation pour protéger les oiseaux marins au sein des ORGP et évaluer les niveaux de conformité avec les mesures actuelles	EM, COM, ORGP, LDRAC	Continu
Encourager les ORGP, par demande directe ou par l'intermédiaire de la FAO, à élaborer leurs propres plans nationaux/régionaux d'actions compatibles avec les lignes directrices de la FAO en matière de meilleures pratiques	COM, ORGP	Continu
Garantir, dans la mesure du possible, que les mesures d'atténuation utilisées par les navires UE pêchant dans les eaux hors UE, sont également utilisées par les navires battant pavillon d'États non membres de l'UE mais détenus ou contrôlés par des propriétaires et des opérateurs basés dans les États membres	COM, EM, ORGP, LDRAC	Continu
Proposer une ou plusieurs recommandation(s) spécifique(s) dans l'accord signé avec les États côtiers afin d'amener les navires non UE opérant dans les eaux de l'UE à adopter des mesures d'atténuation et à faire rapport sur les prises accessoires d'oiseaux marins	COM	Au plus tard fin 2013
Objectif spécifique n° 2:		
<i>collecter des données essentielles pour déterminer l'ampleur des prises accessoires d'oiseaux marins, notamment dans les pêcheries/zones de l'UE et dans les eaux situées hors de l'UE, lorsque les informations sont limitées, uniquement empiriques et/ou non disponibles.</i>		
Action	Responsable	Calendrier
Réexaminer les données disponibles sur les prises accessoires, valider les sources d'information et identifier les pêcheries dans lesquelles des actions de suivi supposant des recherches plus approfondies sont nécessaires	EM, COM, en liaison avec l'organisme scientifique concerné	Au plus tard fin 2013

Adopter une approche de précaution en cas de données insuffisantes ou incertaines sur les prises accessoires d'oiseaux marins et assurer un suivi plus étendu des pêcheries relevant de cette catégorie (il convient de viser une présence d'observateurs d'au moins 10 % à court terme)	EM	À la suite de l'évaluation initiale
Veiller à ce que les observateurs déployés de façon systématique sur les navires opérant dans les eaux hors UE enregistrent correctement les prises accessoires d'oiseaux marins.	EM, ORGP	Continu
S'assurer que les données des observateurs soient systématiquement transmises au secrétariat de l'ORGP concernée et à la Commission afin de faciliter l'analyse des données de programmes d'observation	EM, ORGP, COM	Continu
Établir un format type de rapport pour enregistrer les prises accessoires d'oiseaux marins sur une base volontaire et tenir à jour une base de données sur les prises accessoires d'oiseaux marins dans les pêcheries de l'UE sur la base des informations fournies par les EM	COM en liaison avec le CIEM	Fin 2012
Examiner la possibilité d'intégrer le suivi des oiseaux de mer dans le cadre du nouveau CCD	COM	Début 2014
Objectif spécifique n° 3:		
Mettre en œuvre des mesures d'atténuation lorsque des informations indiquent des prises accessoires d'oiseaux marins.		
Action	Responsable	Calendrier
<p>Mettre en œuvre des mesures d'atténuation dans les pêcheries palangrières de Gran Sol, de Méditerranée et hors UE (si ces mesures ne sont pas déjà obligatoires). Dans ces pêcheries, au moins deux des mesures d'atténuation suivantes doivent être utilisées:</p> <ul style="list-style-type: none"> – pose de nuit avec un éclairage de pont minimal – lignes destinées à effrayer les oiseaux (poteaux tori) – lestage des lignes <p>Les mesures d'atténuation doivent se conformer aux normes techniques minimales prévues par les lignes directrices BirdLife et ACAP⁴⁰</p>	COM, EM, ORGP	Au plus tard fin 2013
Promouvoir l'adoption de mesures d'atténuation au niveau international, lorsque cela s'avère nécessaire et que de telles mesures ne sont pas déjà applicables.	COM	Continu

⁴⁰ <http://www.rspb.org.uk/ourwork/policy/marine/international/advocacy/mitigationfactsheets.aspx>

Évaluer et mettre en œuvre des mesures d'atténuation applicables dans les pêcheries à filets fixes de la mer Baltique, de la mer du Nord orientale et des eaux occidentales, lorsque les captures accidentelles d'oiseaux marins sont bien documentées	EM	Au plus tard fin 2013
Recommander que tous les navires mettent en place une gestion des déchets/des rejets conformément aux lignes directrices sur les meilleures pratiques ⁴¹	EM	Au plus tard fin 2013
Sur la base d'un réexamen des ORGP, présenter des propositions de mesures d'atténuation supplémentaires et de suivi plus strict dans les ORGP	COM, EM, ORGP, LDRAC	Continu
Proposer l'intégration de mesures d'atténuation adaptées au titre du règlement relatif aux mesures techniques en cours d'élaboration dans le contexte de la réforme de la PCP et veiller également à l'intégration de mesures spécifiques dans le cadre de plans pluriannuels, en priorité lorsque cela est nécessaire et urgent.	COM	À partir de 2016, après l'adoption d'un nouveau règlement relatif aux mesures techniques et l'élaboration de plans pluriannuels
Inciter les États membres à transposer le PA-UE en droit national	COM, EM	Au plus tard fin 2013
Fournir des ressources suffisantes, notamment en soutenant le financement par l'intermédiaire du FEP et du nouveau FEAMP de l'élaboration, de l'expérimentation et de l'application de mesures d'atténuation	EM	Action immédiate pour le FEP. Au plus tard fin 2014 pour le FEAMP.
Objectif spécifique n° 4:		
Proposer des actions d'éducation et de formation aux pêcheurs sur l'utilisation et les avantages des mesures d'atténuation et l'identification précise des oiseaux de mer à des fins de déclaration.		
Action	Responsable	Calendrier
Organiser un ou plusieurs atelier(s) pour informer les parties prenantes sur le PA-UE	COM	Premier trimestre 2013
Promouvoir l'adoption de mesures visant à réduire les prises accessoires d'oiseaux marins, contribuer à l'élaboration de programmes de formation destinés aux pêcheurs et aux observateurs de la pêche et contribuer à la préparation et à la diffusion de guides d'identification des oiseaux marins et d'autres matériels utiles	EM, ONG, CCR	Continu
Fournir des ressources suffisantes, notamment en soutenant le financement par l'intermédiaire du FEP et du nouveau FEAMP d'actions d'éducation et de sensibilisation	EM	Continu
Continuer de proposer des actions de formation et d'éducation et des mesures de sensibilisation pour les navires opérant dans les eaux situées hors de l'UE	ONG, ORGP	Continu

⁴¹ http://www.birdlife.org/seabirds/downloads/FS_13_Trawl_fisheries_warp_strike_final.pdf

Étendre les mesures de sensibilisation aux autres parties prenantes et au grand public	COM, ONG	Continu
Objectif spécifique n° 5:		
<i>Stimuler la recherche en vue d'élaborer des mesures d'atténuation pratiques et efficaces pour tous les engins de pêche ayant une incidence sur les oiseaux marins.</i>		
Action	Responsable	Calendrier
Encourager la recherche par l'intermédiaire de programmes de financement de l'UE (par exemple 7 ^e PC, LIFE) pour l'élaboration de mesures d'atténuation pratiques et efficaces, pour l'évaluation de l'efficacité de ces mesures et pour l'évaluation et l'amélioration des technologies et pratiques déjà en place. L'accent sera mis sur l'élaboration à court terme de mesures d'atténuation pour les pêcheries à filets fixes	COM, EM, CCR, ONG	Continu
Poursuivre la recherche sur la mise au point d'engins de pêche alternatifs visant à éliminer les incidences négatives des pêcheries sur les ZPS, de manière à faciliter l'accès aux possibilités de pêche	EM, CCR, ONG	Continu
Si le suivi des prises accessoires d'oiseaux marins est inclus dans le programme pluriannuel de collecte des données de l'UE pour la période 2014-2020, étudier de quelle façon les nouvelles technologies de suivi électronique peuvent être utilisées pour surveiller les prises accessoires d'oiseaux marins et, le cas échéant, assurer leur mise en œuvre	EM, CCR, ONG	2014
Fournir des ressources suffisantes, notamment en soutenant le financement par l'intermédiaire du FEP et du nouveau FEAMP de mesures visant à faciliter l'application et l'expérimentation de mesures d'atténuation ainsi qu'un suivi supplémentaire des pêcheries dans lesquelles des prises accessoires sont suspectées.	EM	Action immédiate pour le FEP. Au plus tard fin 2014 pour le FEAMP.

Annexe II
Noms latins des espèces d'oiseaux marins visées

Puffin des Baléares	<i>Puffinus mauretanicus</i>
Puffin fuligineux	<i>Puffinus griseus</i>
Puffin yelkouan	<i>Puffinus yelkouan</i>
Goéland d'Audouin	<i>Larus audouinii</i>
Puffin cendré	<i>Calonectris diomedea</i>
Mouette mélanocéphale	<i>Larus melanocephalus</i>
Mouette tridactyle	<i>Rissa tridactyla</i>
Guillemot à miroir	<i>Cepphus grylle</i>
Puffin des Anglais	<i>Puffinus puffinus</i>
Goéland leucophée	<i>Larus michahellis</i>
Fulmar boréal	<i>Fulmarus glacialis</i>
Puffin majeur	<i>Puffinus gravis</i>
Fou de Bassan	<i>Morus bassanus</i>
Plongeurs	<i>Gaviidae spp.</i>
Grèbes	<i>Podicipedidae spp.</i>
Canards marins	<i>Merginae spp.</i>
Canards plongeurs	<i>Aythinae spp.</i>
Alcidés	<i>Alcidae spp.</i>
Cormorans	<i>Phalacrocoracidae spp.</i>
Eider de Steller	<i>Polysticta stelleri</i>
Plongeon catmarin	<i>Gavia stellata</i>
Plongeon arctique	<i>Gavia arctica</i>
Grèbe esclavon	<i>Podiceps auritus</i>
Harle piette	<i>Mergellus albellus</i>
Guillemot de Troïl	<i>Uria aalge ibericus</i>
Cormoran huppé	<i>Phalacrocorax aristotelis</i>
Albatros	<i>Diomedeidae spp.</i>
Pétrels	<i>Procellaria and Macronectes spp.</i>