

Rapport spécial

## La politique aquacole de l'UE

Une production qui stagne et des résultats mitigés malgré la hausse des financements de l'UE



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE

# Table des matières

	Points
<b>Synthèse</b>	I - IX
<b>Introduction</b>	01 - 14
<b>La politique aquacole de l'UE</b>	01 - 06
<b>Chiffres clés de la production aquacole de l'UE</b>	07 - 08
<b>Financements de l'UE disponibles pour promouvoir l'aquaculture dans l'UE</b>	09 - 11
<b>Rôles et responsabilités</b>	12 - 14
<b>Étendue et approche de l'audit</b>	15 - 18
<b>Observations</b>	19 - 83
<b>Le cadre de l'UE s'est amélioré, mais certaines faiblesses persistent dans les États membres</b>	19 - 42
Les orientations de l'UE visant à promouvoir le développement durable de l'aquaculture se sont améliorées	19 - 26
Certaines stratégies nationales essentielles pour l'environnement ne tiennent pas vraiment compte de l'aquaculture	27 - 36
La planification de l'espace et les procédures d'octroi des licences représentent toujours un frein au développement de l'aquaculture dans les États membres	37 - 42
<b>Une forte augmentation des financements de l'UE disponibles, suivie d'une absorption relativement faible et de l'application de critères de sélection de projets peu exigeants</b>	43 - 60
Il n'a pas été dûment démontré que la forte augmentation du financement alloué par l'UE à l'aquaculture au cours de la période 2014-2020 s'avérait nécessaire	44 - 48
Un taux d'absorption moins élevé que celui d'autres priorités malgré l'augmentation résultant des mesures d'atténuation liées à la COVID-19	49 - 52
Les États membres ont financé la quasi-totalité des projets éligibles car les critères de sélection étaient peu exigeants	53 - 60

**La production aquacole de l'UE stagne, et il n'existe pas de données fiables pour évaluer si le secteur se développe de manière plus durable** 61 - 83

Les volumes de production aquacole de l'UE ont connu une faible croissance entre 2014 et 2020 62 - 68

La Commission a mis en évidence des lacunes à combler en ce qui concerne les connaissances sur la durabilité environnementale de l'aquaculture dans l'UE 69 - 76

La performance du FEAMP ne peut être évaluée en raison de données de suivi inadaptées 77 - 83

**Conclusions et recommandations** 84 - 87

## **Annexe**

**Actions de la Commission prévues dans les orientations stratégiques de 2013**

**Sigles, acronymes et abréviations**

**Glossaire**

**Réponses de la Commission**

**Calendrier**

**Équipe d'audit**

## Synthèse

**I** La production aquacole, qui contribue à la sécurité alimentaire, est encouragée dans le cadre du pacte vert pour l'Europe en tant que source de protéines à faible empreinte carbone. En 2020, l'aquaculture pratiquée dans l'Union représentait moins de 1 % de la production aquacole mondiale, et les produits importés, plus de 60 % de l'approvisionnement de l'UE en produits de la mer. Le développement durable de l'aquaculture est l'un des principaux objectifs de la politique commune de la pêche et un élément clé de la stratégie pour une économie bleue.

**II** S'appuyant sur le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (1,2 milliard d'euros alloués en 2014-2020) et sur son successeur, le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (1,0 milliard d'euros alloués en 2021-2027), la politique commune de la pêche vise à développer l'aquaculture de manière durable et à générer des avantages économiques et sociaux et des possibilités d'emploi.

**III** Nous avons cherché à déterminer si la Commission et les États membres avaient assuré une promotion efficace du développement durable de l'aquaculture dans l'UE. Nous avons examiné la période 2014-2020 ainsi que les dispositions et les programmes qui avaient déjà été établis pour la période 2021-2027 au moment de notre audit.

**IV** Nous espérons que cet audit alimentera les débats stratégiques déterminants pour la politique aquacole de l'UE, notamment ceux qui auront lieu dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours du Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, prévue pour 2024, ainsi que dans celui de l'évaluation des progrès accomplis dans la mise en œuvre des orientations stratégiques de l'UE concernant l'aquaculture, prévue pour 2025. Nous cherchons également à renforcer la transparence et l'obligation de rendre compte quant à l'utilisation des fonds de l'UE consacrés à l'aquaculture.

**V** En conclusion, nous estimons que si le cadre stratégique de l'UE pour l'aquaculture s'est amélioré ces dernières années, l'activité elle-même a connu une croissance faible dans les États membres, et qu'il n'existe pas d'indicateurs fiables permettant de déterminer la durabilité du secteur ou la mesure dans laquelle l'augmentation des financements de l'Union a contribué au développement de l'aquaculture européenne.

**VI** Nous avons constaté que les documents stratégiques de l'UE se sont améliorés en ce qui concerne la promotion du développement durable du secteur aquacole. Au niveau des États membres, les plans stratégiques pluriannuels pour l'aquaculture étaient généralement alignés sur les orientations de la Commission, mais certaines stratégies essentielles pour l'environnement n'ont pas tenu réellement compte de cette activité. De plus, la planification de l'espace et les procédures d'octroi des licences ont continué à freiner la croissance du secteur aquacole.

**VII** Le montant des fonds consacrés exclusivement à l'aquaculture sur la période 2014-2020 a été plus de trois fois supérieur à celui dépensé entre 2007 et 2013. Il n'a pas été valablement démontré qu'une augmentation d'une telle ampleur s'avérait nécessaire, et il se peut que les fonds alloués aient été excessifs. En effet, les taux d'absorption des États membres dans le domaine de l'aquaculture étaient inférieurs à ceux d'autres priorités, et ce malgré une absorption accrue due aux mesures d'atténuation liées à la COVID-19. Face à ces taux d'absorption peu élevés, les États membres ont souvent réaffecté des ressources financières aux mesures qui suscitaient davantage d'intérêt de la part du secteur aquacole, et financé la quasi-totalité des projets éligibles, indépendamment de leur contribution escomptée à la réalisation des objectifs du soutien de l'UE.

**VIII** Depuis 2014, le volume de la production aquacole de l'UE stagne, et l'emploi a diminué dans le secteur, qui a cependant connu une augmentation de la valeur de sa production. Il n'existe actuellement aucun indicateur permettant d'assurer le suivi de la durabilité environnementale de l'aquaculture dans l'Union, mais la Commission s'emploie à combler les lacunes en matière de connaissances. Les données actuellement communiquées dans le cadre du système de suivi du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche ne permettent pas une évaluation de la contribution du Fonds à la durabilité environnementale et sociale du secteur aquacole ou à sa compétitivité.

**IX** Nous recommandons à la Commission:

- 1) d'aider les États membres à lever les obstacles au développement durable de l'aquaculture dans l'UE;
- 2) d'améliorer le ciblage des financements de l'Union;
- 3) de renforcer le suivi de la performance des financements de l'UE et de la durabilité environnementale.

# Introduction

## La politique aquacole de l'UE

**01** L'aquaculture désigne l'élevage ou la culture d'organismes aquatiques, notamment de poissons, de coquillages et d'algues. Elle peut être pratiquée en eaux marines, saumâtres ou intérieures ainsi que dans des installations terrestres équipées de systèmes de recirculation d'eau. Le développement durable de l'aquaculture (d'un point de vue environnemental, économique et social) est l'un des principaux objectifs de la politique commune de la pêche (PCP).

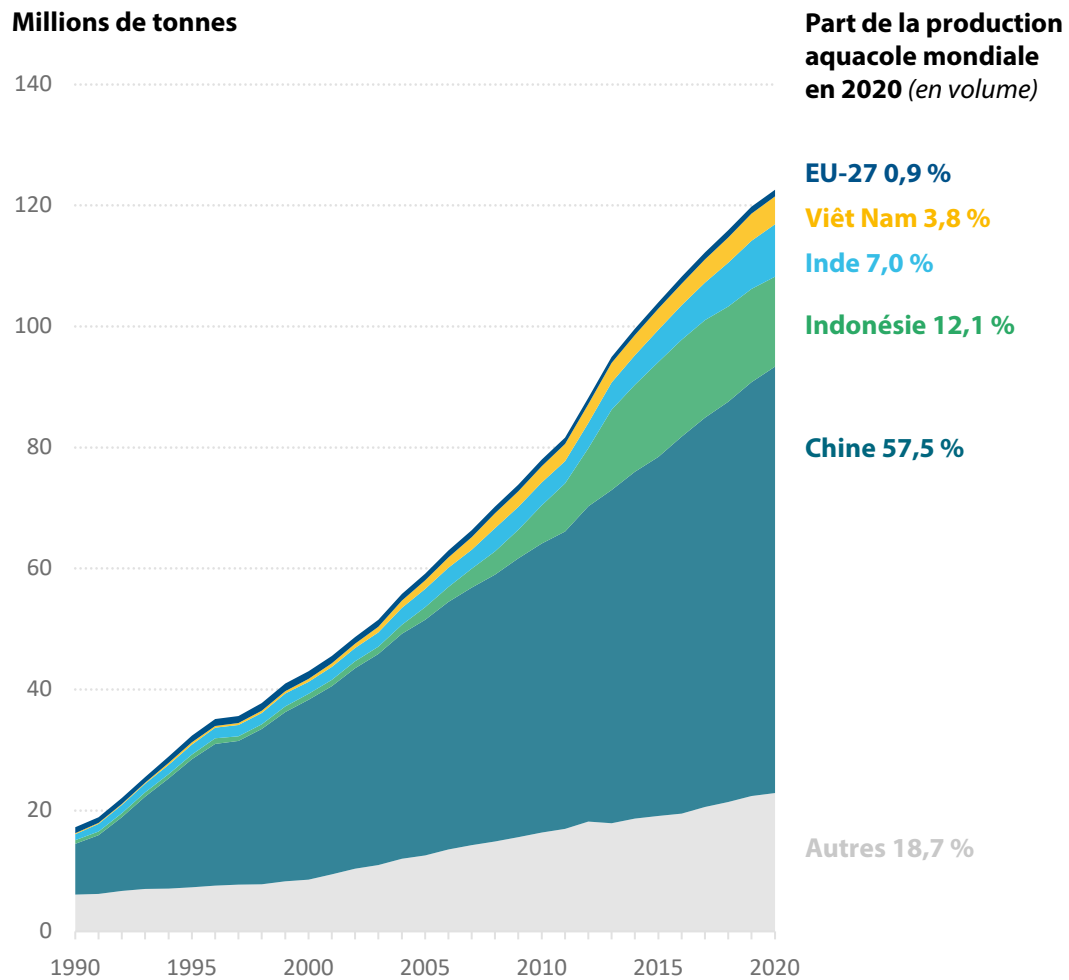
**02** L'aquaculture est un élément important de la [stratégie de l'UE pour une économie bleue](#). La production aquacole, qui contribue à la sécurité alimentaire, est encouragée dans le cadre du [pacte vert pour l'Europe](#) en tant que source de protéines à faible empreinte carbone. Globalement, l'empreinte carbone des produits de l'aquaculture est en moyenne bien inférieure à celle de la viande de bœuf, et semblable à celle de la viande de porc ou de poulet<sup>1</sup>. Elle varie considérablement d'une espèce d'élevage à l'autre, la plus faible étant celle des espèces non nourries, comme les coquillages. L'aquaculture peut également soulager la pression exercée sur les stocks de poissons sauvages et les terres agricoles. La [Commission](#) estime qu'«il est donc plus pertinent que jamais d'adopter une approche stratégique et à long terme pour la croissance durable de l'aquaculture de l'Union».

**03** L'aquaculture est l'un des secteurs de l'alimentation dont la croissance mondiale est la plus rapide, mais l'UE y occupe une place insignifiante. En 2020, la production aquacole totale de l'Union s'élevait à 1,1 million de tonnes, soit moins de 1 % du total mondial (123 millions de tonnes) (voir [figure 1](#)), pour une valeur de 3,6 milliards d'euros.

---

<sup>1</sup> Voir par exemple: Boyd, Claude E., *Assessing the carbon footprint of aquaculture*, Global Seafood Alliance, et MacLeod, M. J., et al., *Quantifying greenhouse gas emissions from global aquaculture*, Sci Rep 10, 11679 (2020).

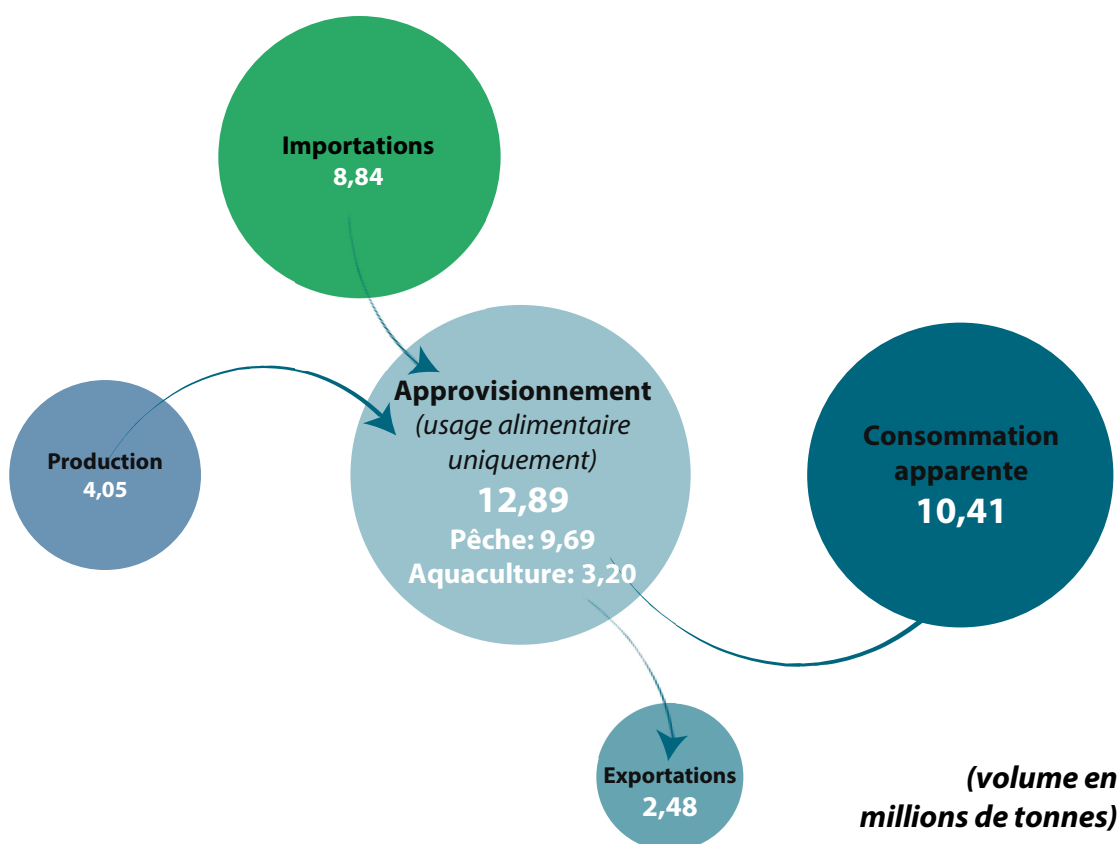
Figure 1 – Production aquacole mondiale de 1990 à 2020



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données communiquées par la Banque mondiale.

**04** Le marché européen des produits de la mer est dominé à 75 % par les produits de la pêche. En 2020, les produits importés représentaient plus de 60 % de l’approvisionnement de l’UE en produits de la mer (voir *figure 2*).

**Figure 2 – Produits de la pêche et de l’aquaculture – Approvisionnement et consommation dans l’UE en 2020**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'étude de l'EUMOFA intitulée «Le marché européen du poisson», édition 2022.

**05** Le développement du secteur aquacole de l'UE est couvert par le règlement relatif à la PCP et s'appuie sur des Fonds spécifiques: le Fonds européen pour la pêche pour la période 2007-2013, le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche pour la période 2014-2020 et le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture pour 2021-2027. À l'aide de ces Fonds, la PCP entend garantir la durabilité environnementale à long terme des activités aquacoles et obtenir des retombées économiques et sociales positives.

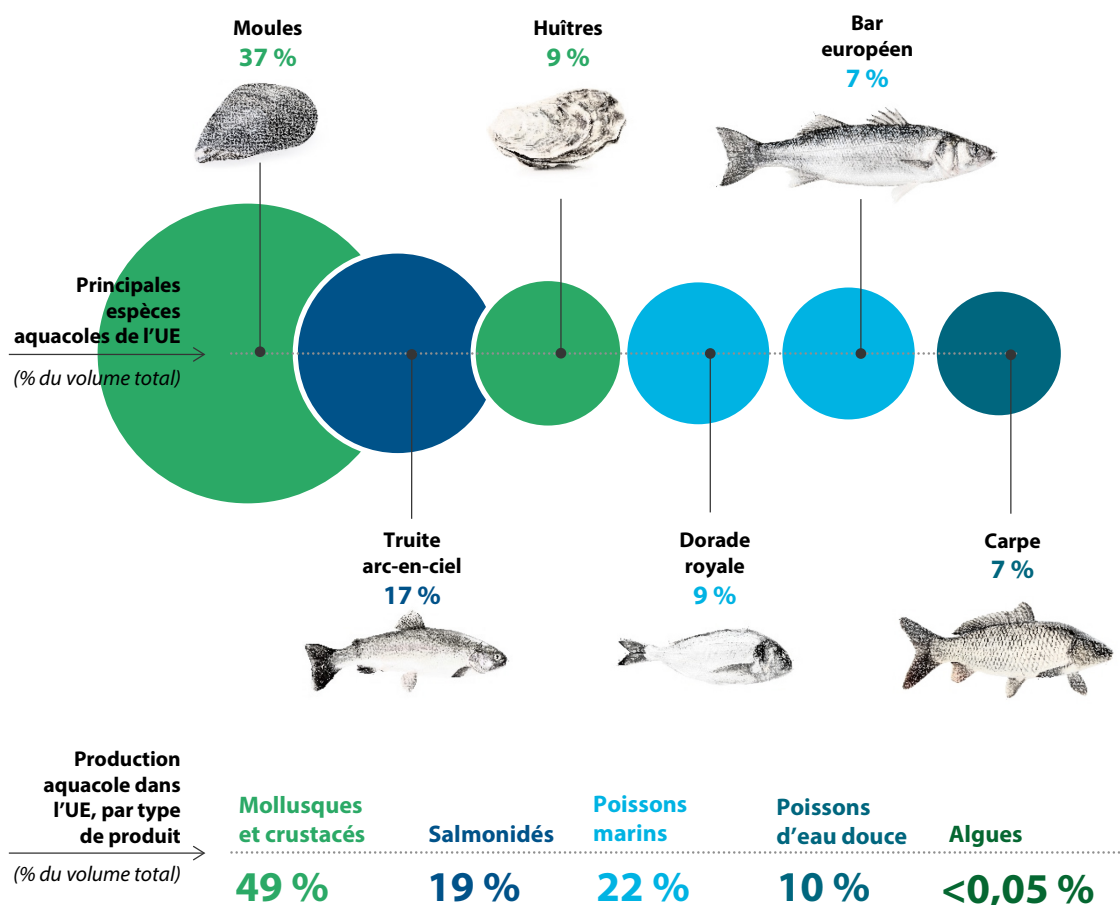
**06** L'aquaculture peut exercer une pression sur l'environnement. Plusieurs règles de l'UE en matière d'environnement, même si elles ne s'appliquent pas exclusivement ou spécifiquement à l'aquaculture, concernent des aspects qui influent sur cette dernière, ou qui en subissent l'influence (voir points 30 à 36). Par ailleurs, un certain nombre de politiques de l'UE telles que la stratégie «De la ferme à la table» et la stratégie pour une économie bleue couvrent tout un éventail de secteurs et de produits, dont l'aquaculture et sa production.



## Chiffres clés de la production aquacole de l'UE

**07** La production aquacole de l'UE est extrêmement ciblée, tant du point de vue des espèces élevées (voir [figure 3](#)) que des États membres dans lesquels elle a lieu.

Figure 3 – Principales espèces aquacoles élevées dans l'UE en 2020

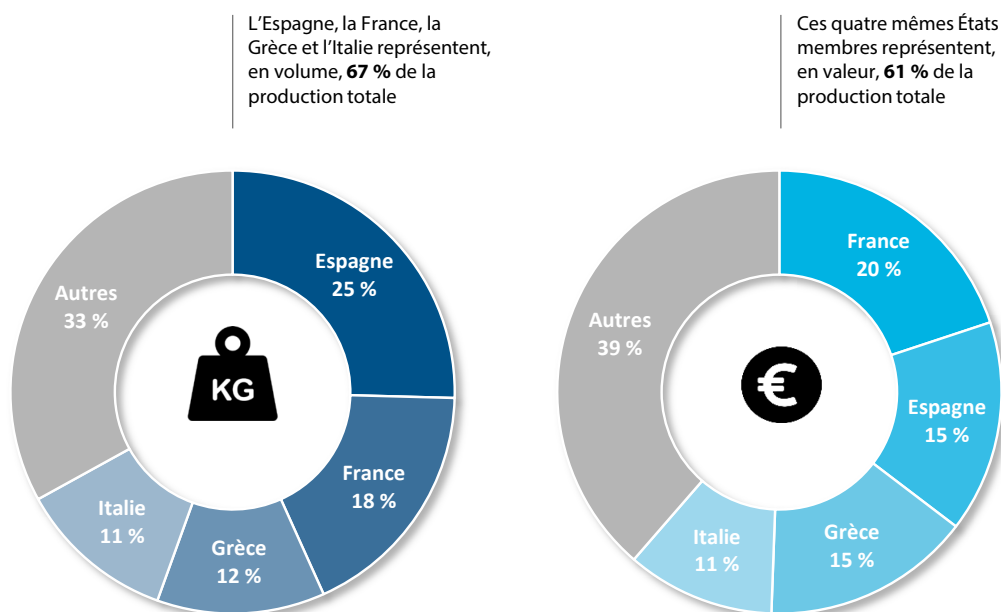


Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'étude de l'EUMOFA intitulée «Le marché européen du poisson», édition 2022, et des statistiques obtenues grâce à l'application FishStatJ de la FAO.

Pour les images, de gauche à droite: © Sergey Chayko, Irina K., zcy, delarue, xamtiw, nosyrevy, stock.adobe.com.

**08** La [figure 4](#) montre qu'en 2020, les premiers pays producteurs de l'UE, en volume, étaient l'Espagne, la France, la Grèce et l'Italie, avec 67 % de la production aquacole totale de l'Union. En fonction des produits, le classement des États membres en valeur de production peut différer de leur classement en volume produit, comme dans le cas de la France et de l'Espagne.

Figure 4 – Principaux producteurs aquacoles de l'UE en 2020



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données publiées par Eurostat (fish\_aq2a) et par l'EUMOFA.

## Financements de l'UE disponibles pour promouvoir l'aquaculture dans l'UE

**09** De 2014 à 2020, les projets aquacoles de l'UE pouvaient bénéficier d'un financement au titre de plusieurs instruments. Le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), désormais remplacé par le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (Feampa), était le principal programme d'aide de l'UE en faveur des producteurs aquacoles. Le FEAMP a six grandes priorités, appelées «priorités de l'Union»<sup>2</sup>. La priorité 2 de l'Union (PU2), «l'encouragement à une aquaculture durable sur le plan environnemental, efficace dans l'utilisation des ressources, innovante, compétitive et fondée sur les connaissances», concerne directement et exclusivement l'aquaculture. L'UE (hors Royaume-Uni) a initialement alloué 1,2 milliard d'euros au titre de la PU2 au cours de la période 2014-2020.

<sup>2</sup> Article 6 du règlement (UE) n° 508/2014.

**10** Le Feampa repose sur quatre priorités<sup>3</sup>. Dans le cadre de la priorité 2, l'objectif spécifique 2.1, «promouvoir les activités aquacoles durables, en particulier en renforçant la compétitivité de la production aquacole, tout en veillant à ce que les activités soient durables à long terme sur le plan environnemental», concerne directement l'aquaculture. L'UE a alloué 1 milliard d'euros au titre de cet objectif spécifique sur la période 2021-2027.

**11** Les deux Fonds peuvent également contribuer au développement du secteur aquacole dans le cadre d'autres priorités de l'Union, puisqu'ils apportent un soutien financier, entre autres, à la recherche, à l'organisation des marchés, ainsi qu'à la transformation et à la commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture. Le programme LIFE pour l'environnement, les programmes de recherche Horizon 2020 et Horizon Europe ainsi que le programme Interreg pour la coopération territoriale, même s'ils ne sont pas spécifiquement destinés à l'aquaculture, peuvent également lui apporter un soutien financier.

## Rôles et responsabilités

**12** La Commission partage avec les États membres la responsabilité de l'élaboration de la politique globale de l'UE dans le domaine de l'aquaculture et celle de la gestion du FEAMP/Feampa. Elle approuve les programmes opérationnels élaborés par les États membres au titre de ces deux Fonds ainsi que les modifications qui y sont apportées, et assure le suivi de l'exécution financière et de la performance des Fonds. Elle fournit aux États membres des orientations stratégiques relatives à la politique aquacole de l'UE, dont ceux-ci sont invités à tenir compte lors de l'élaboration de leurs plans stratégiques nationaux pluriannuels.

**13** Le comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP), instauré en 2005<sup>4</sup>, assiste la Commission dans ses travaux en émettant des avis scientifiques, en particulier sur les applications de la biologie au milieu marin et à la pêche, l'économie et la gouvernance de la pêche, les effets de l'aquaculture sur les écosystèmes, ou encore la collecte, la gestion et l'utilisation des données relatives à l'aquaculture.

---

<sup>3</sup> Article 3 du [règlement \(UE\) 2021/1139](#).

<sup>4</sup> [Décision 2005/629/CE de la Commission](#).

**14** Les États membres ont mis en place leur propre cadre pour le développement durable de leur secteur aquacole, avec des procédures administratives et une planification de l'espace. Depuis 2013, le règlement relatif à la PCP<sup>5</sup> fait obligation aux États membres d'élaborer des plans stratégiques nationaux pluriannuels pour l'aquaculture (ci-après les «plans pour l'aquaculture»). La Commission coopère avec les États membres selon la «méthode ouverte de coordination», un cadre volontaire dans lequel la Commission et les États membres échangent des informations et des bonnes pratiques. Les États membres gèrent également le FEAMP et le Feampa en sélectionnant et en suivant les projets sur la base des priorités définies dans leurs programmes opérationnels et leurs plans pour l'aquaculture.

---

<sup>5</sup> Article 34, paragraphe 2, du [règlement \(UE\) 1380/2013](#).

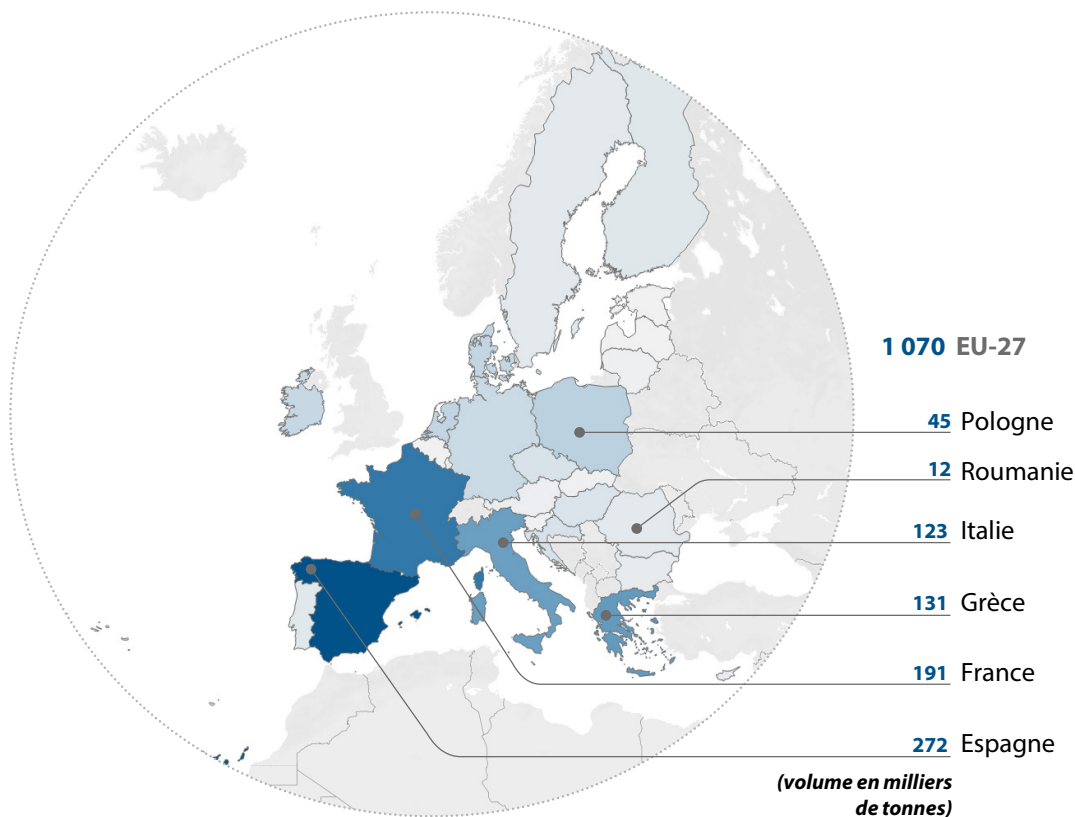
## Étendue et approche de l'audit

**15** Nous avons cherché à déterminer si la Commission et les États membres avaient assuré une promotion efficace du développement durable de l'aquaculture dans l'UE. Nous avons examiné a) la conception, par la Commission et les États membres, de la politique de l'UE dans le domaine de l'aquaculture, b) l'utilisation des fonds de l'UE spécialement destinés à l'aquaculture et c) la mesure dans laquelle les objectifs de durabilité, de croissance et de compétitivité avaient été atteints. Nous n'avons pas accordé une attention particulière à l'incidence exercée par les politiques commerciale, de recherche et de sécurité alimentaire sur le développement du secteur.

**16** Les éléments probants que nous avons recueillis proviennent:

- a) de réunions et d'échanges de courriels avec des représentants de la direction générale des affaires maritimes et de la pêche (DG MARE) et de la direction générale de l'environnement (DG ENV);
- b) d'un examen documentaire de la législation et des études sur le sujet (y compris des rapports du CSTEP et du Centre commun de recherche de la Commission), d'analyses d'impact et de rapports d'audit, ainsi que d'évaluations et d'informations de suivi. Nous nous sommes également appuyés sur des données statistiques fournies par Eurostat et sur des données relatives à la gestion des financements provenant des bases de données spécifiques de la Commission;
- c) d'un examen documentaire réalisé pour un échantillon de six États membres sélectionnés sur la base de l'importance de leur production aquacole et de leurs dépenses au titre du FEAMP, en l'occurrence la Grèce, l'Espagne (Galice), la France, l'Italie (Émilie-Romagne), la Pologne et la Roumanie. Ensemble, ils représentaient environ 71 % du volume de la production aquacole de l'UE en 2020 (voir [figure 5](#)) et 61 % des fonds du FEAMP engagés à la fin de 2021 au titre de la priorité 2 de l'Union;
- d) de visites d'audit effectuées dans deux des six États membres sélectionnés aux fins d'un examen documentaire, à savoir l'Espagne (Galice) et la Pologne. Au programme d'audit de chacune de ces deux visites figuraient des réunions avec les autorités des États membres, une réunion structurée avec les parties prenantes (des représentants du secteur de l'aquaculture et des ONG environnementales) ainsi que des visites sur le site de quatre et de deux projets d'aquaculture, respectivement.

**Figure 5 – Production aquacole annuelle des États membres sélectionnés, situation en 2020**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données publiées par Eurostat ([fish\\_aq2a](#)).

**17** L'audit a couvert la période 2014-2020, ainsi que les dispositions et les programmes qui avaient déjà été mis en place pour la période 2021-2027 au moment de notre audit. Nous avons également examiné, le cas échéant, des documents stratégiques plus anciens. Pour des motifs de comparabilité, nous faisons généralement référence aux 27 États membres actuels de l'UE (EU-27) et sauf indication contraire (EU-28), nous ne tenons pas compte du Royaume-Uni, même avant son retrait de l'Union en 2020. Cette année-là, la production aquacole britannique s'est élevée à 217 000 tonnes, dont 89 % de saumon.

**18** Nous espérons que ce rapport alimentera les débats stratégiques déterminants pour la politique aquacole de l'UE, notamment ceux qui auront lieu dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours du Feampa, prévue pour 2024, ainsi que dans celui de l'évaluation des progrès accomplis dans la mise en œuvre des orientations stratégiques, prévue pour 2025. Nous cherchons également à renforcer la transparence et l'obligation de rendre compte quant à l'utilisation des financements de l'UE en faveur de l'aquaculture.

# Observations

## Le cadre de l'UE s'est amélioré, mais certaines faiblesses persistent dans les États membres

### Les orientations de l'UE visant à promouvoir le développement durable de l'aquaculture se sont améliorées

**19** La politique de l'UE dans le domaine de l'aquaculture devrait évoluer en tenant compte des faiblesses et des déficiences mises au jour précédemment. Elle devrait également relever les défis actuels liés à la durabilité environnementale et climatique et à la sécurité alimentaire.

**20** Pour influencer l'action des États membres, la Commission dispose essentiellement de son droit d'initiative législative et de ses compétences en matière d'approbation des programmes établis par lesdits États membres afin d'utiliser les fonds de l'UE. Pour ce qui est des questions de politique générale et de l'élaboration des stratégies des États membres en matière d'aquaculture, la Commission établit des lignes directrices stratégiques non contraignantes relatives aux priorités et objectifs ciblés communs, et applique la méthode ouverte de coordination pour le développement durable de l'aquaculture<sup>6</sup> afin d'échanger des informations et des bonnes pratiques (voir points **12** et **14**). Nous avons examiné si la Commission avait utilisé les outils à sa disposition pour promouvoir le développement durable de l'aquaculture dans l'Union, et comment elle l'avait fait.

#### Période 2014-2020

**21** En 2011, l'[analyse d'impact accompagnant la proposition relative au FEAMP](#) a mis en évidence des faiblesses dans le secteur aquacole de l'UE, ainsi que les obstacles rencontrés au cours de la période de programmation précédente:

- l'aquaculture de l'UE a subi nombre de contraintes importantes, comme la concurrence pour l'espace et pour l'accès à l'eau, l'absence de conditions de concurrence équitables entre les pays de l'UE et les pays tiers, et une charge administrative élevée;

---

<sup>6</sup> Comme indiqué à l'article 34 du [règlement \(UE\) n° 1380/2013](#).

- d'après les conclusions de l'évaluation à mi-parcours du FEP<sup>7</sup>, les mesures visant à réduire l'incidence de l'aquaculture sur le milieu n'ont pratiquement pas été utilisées.

**22** Le règlement relatif au FEAMP devait remédier à ces problèmes en fixant des objectifs et en dégagant des fonds pour des actions spécifiques (voir [encadré 1](#)).

### Encadré 1

#### Le FEAMP visait à remédier aux faiblesses que la Commission avait relevées dans la politique aquacole de l'UE

L'analyse d'impact accompagnant la proposition relative au FEAMP a révélé que certains types d'aquaculture intensive pouvaient avoir, sur l'environnement, des effets négatifs tels que la sédimentation, la pollution des eaux, une interaction génétique avec des organismes sauvages ou la propagation de maladies et de parasites.

Le règlement FEAMP définit notamment deux objectifs spécifiques dont le but est de pallier un possible manque de durabilité des activités aquacoles sur le plan environnemental et de contribuer à majorer dans la mesure du possible les effets positifs:

- «la protection et la restauration de la biodiversité aquatique, le renforcement des écosystèmes liés à l'aquaculture et la promotion d'une aquaculture efficace dans l'utilisation des ressources»;
- «la promotion d'une aquaculture offrant un niveau élevé de protection environnementale, de la santé et du bien-être des animaux, ainsi que de la santé publique et de la sécurité».

Un soutien financier était prévu pour ces deux objectifs spécifiques dans le règlement relatif au FEAMP.

**23** En 2013, la Commission a adopté ses orientations stratégiques pour le développement durable de l'aquaculture<sup>8</sup>. Celles-ci comprenaient une liste d'actions concrètes menées par la Commission suivant la méthode ouverte de coordination (voir l'[annexe](#)).

<sup>7</sup> Évaluation intermédiaire du Fonds européen pour la pêche (2007-2013), février 2011.

<sup>8</sup> Orientations stratégiques pour le développement durable de l'aquaculture dans l'Union européenne, COM(2013) 229.



## Période 2021-2027

**24** L'analyse d'impact accompagnant la proposition relative au Feampa, de 2018, l'évaluation intermédiaire de la méthode ouverte de coordination, de 2020, et l'évaluation de la Commission sur le cadre des normes de commercialisation applicables aux produits de la pêche et de l'aquaculture, de 2019, ont toutes mis au jour des faiblesses et des obstacles, pratiquement identiques à ceux relevés en 2011, qui portent atteinte au développement durable de l'aquaculture dans l'UE (voir point **21**). De même, les orientations stratégiques de 2021<sup>9</sup> faisaient état d'éléments entravant le développement de l'aquaculture dans l'UE qui étaient comparables à ceux signalés dans les orientations stratégiques de 2013.

**25** Le règlement relatif au Feampa est cohérent, pour l'essentiel, avec les récentes politiques transversales de l'UE en matière d'aquaculture (voir point **06**). Certains des défis actuels, tels que la promotion de la production d'algues ou celle des systèmes d'alimentation durable, bien qu'ils ne soient pas spécifiquement mentionnés dans le règlement, sont pris en considération dans les orientations stratégiques de la Commission au moment de fixer des objectifs visant à rendre l'aquaculture européenne plus durable et compétitive entre 2021 et 2030 (voir **encadré 2**).

---

<sup>9</sup> Orientations stratégiques pour une aquaculture plus durable et compétitive dans l'Union européenne pour la période 2021-2030, COM(2021) 236.

## Encadré 2

### Défis actuels du secteur aquacole pris en considération dans les orientations stratégiques de la Commission

#### Production biologique

- La stratégie «De la ferme à la table» a fixé l'objectif consistant à augmenter nettement la part de l'aquaculture biologique à l'horizon 2030.
- Les orientations stratégiques de 2021 prévoient la promotion du développement de l'aquaculture biologique dans la liste des points à aborder.

#### Production d'algues

- Selon la stratégie «De la ferme à la table», les algues devraient devenir une source de protéines de substitution importante dans le contexte d'un système alimentaire durable et de la sécurité alimentaire mondiale. La communication de la Commission sur l'économie bleue souligne également le potentiel des algues dans la production de produits chimiques ou de biocarburants.
- Les orientations stratégiques de 2021 font plusieurs fois référence aux algues et mentionnent une initiative distincte et spécifique, [lancée en novembre 2022](#) pour soutenir la production, la consommation sûre et l'utilisation innovante des algues.

#### Système d'alimentation durable

- Les systèmes d'alimentation durable contribuent à réduire l'impact environnemental et l'empreinte carbone des produits de l'aquaculture. Les orientations stratégiques de 2021 font état de l'importance de garantir des systèmes d'alimentation durable, ce qui suppose de limiter la dépendance des producteurs d'aliments pour animaux vis-à-vis des farines et des huiles de poisson prélevées sur les stocks sauvages.

Le Parlement européen, dans sa [résolution de 2022 sur la recherche d'une aquaculture durable et compétitive dans l'Union européenne](#), a réaffirmé l'importance de ces questions.

**26** Soucieuse d'aider les États membres, le secteur aquacole et les autres parties prenantes concernées à mettre en œuvre les orientations stratégiques pour 2021-2030, la Commission a mis en place le [dispositif d'assistance à l'aquaculture dans l'UE](#). Ce dernier est conçu pour fournir une assistance logistique, administrative et technique. Il a servi à constituer une base de connaissances rassemblant des orientations, des bonnes pratiques et d'autres informations pertinentes sur l'aquaculture durable dans l'UE. À l'heure actuelle, la Commission envisage de

s'appuyer sur ce dispositif pour élaborer et diffuser des orientations sur la performance environnementale, les procédures administratives et l'accès à l'espace.

### **Certaines stratégies nationales essentielles pour l'environnement ne tiennent pas vraiment compte de l'aquaculture**

**27** Pour que la politique aquacole de l'UE puisse atteindre ses objectifs, les plans des États membres pour l'aquaculture doivent être alignés sur les orientations stratégiques de la Commission (voir point **12**) et sur le règlement relatif à la PCP. Les programmes opérationnels définissant l'utilisation des fonds de l'UE doivent être cohérents avec les plans nationaux pour l'aquaculture. Nous avons vérifié si tel était le cas.

**28** Plusieurs autres documents stratégiques nationaux, même s'ils ne traitent pas exclusivement d'aquaculture, couvrent des domaines d'action qui influent sur cette dernière ou qui en subissent l'influence. C'est notamment le cas des documents concernant l'environnement, comme les stratégies marines, les plans de gestion de districts hydrographiques, les cadres d'action prioritaire qui définissent les mesures à prendre pour protéger les zones Natura 2000, ou encore les plans d'action relatifs aux voies d'introduction et de propagation des espèces exotiques envahissantes. Pour que l'action soit coordonnée et permette d'atteindre les objectifs de la politique aquacole, les différents documents stratégiques ayant une incidence sur l'aquaculture doivent être cohérents. Au cours de la période 2014-2020, la Commission a publié des orientations<sup>10, 11</sup> visant à renforcer cette cohérence. Nous avons examiné si les États membres avaient recouru à ces orientations, comment ils avaient procédé, et si les différents documents traitaient des effets potentiels de l'aquaculture sur l'environnement et des éventuels obstacles au développement de cette activité.

### **Plans stratégiques nationaux pluriannuels et programmes opérationnels**

**29** Nous avons passé en revue les principaux documents relatifs à l'aquaculture des États membres sélectionnés aux fins de cet audit, à savoir leurs plans nationaux pour l'aquaculture et leurs programmes relevant du FEAMP/Feampa, tant pour la période 2014-2020 que pour 2021-2027. Le contenu de ces documents est réglementé

---

<sup>10</sup> Document d'orientation de la Commission relatif à l'application de la directive-cadre sur l'eau et de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» en ce qui concerne l'aquaculture, [SWD\(2016\) 178](#).

<sup>11</sup> [Lignes directrices – Aquaculture et Natura 2000](#).

dans la législation de l'UE<sup>12</sup>. Les plans pour l'aquaculture, qui doivent contribuer au développement des activités aquacoles, comprennent les objectifs des États membres et les mesures prévues pour les atteindre. Les programmes FEAMP/Feampa présentent les stratégies élaborées par les États membres pour utiliser les financements de l'UE. Nous avons constaté que le contenu de ces documents satisfaisait généralement aux exigences de l'UE et qu'il était globalement conforme aux orientations stratégiques de la Commission.

### **Stratégies marines et plans d'action relatifs aux voies d'introduction et de propagation des espèces exotiques envahissantes**

**30** La directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» impose aux États membres de parvenir à un bon état écologique (en matière de santé, de biodiversité, de productivité et de durabilité à long terme) des eaux marines de l'UE et d'élaborer des stratégies marines à cet effet. Elle passe en revue les pressions exercées sur les mers et les océans, y compris celles dues à l'aquaculture, le but étant de couvrir les effets cumulés des activités humaines. D'après les orientations de la Commission<sup>13</sup>, l'aspect de l'aquaculture ayant l'impact potentiel le plus important sur l'environnement au regard des stratégies marines des États membres est l'introduction d'espèces exotiques. Des règles spécifiques de l'UE s'appliquent à l'utilisation des espèces exotiques en aquaculture<sup>14</sup>. D'autres règles de l'UE<sup>15</sup> imposent aux États membres de disposer de plans d'action relatifs aux voies d'introduction et de propagation des espèces exotiques envahissantes.

**31** Les stratégies marines de quatre États membres (la Grèce, la France, la Pologne et la Roumanie) sur les six couverts par notre audit ne comportaient pas, pour l'aquaculture, d'indicateurs concernant ces espèces, qui auraient par exemple permis de surveiller les fuites depuis les installations aquacoles ou de vérifier l'existence de programmes de contrôle. Qui plus est, au moment de notre audit, deux de ces États membres (la Grèce et la Roumanie) ne disposaient pas encore d'un plan d'action approuvé concernant les espèces exotiques envahissantes.

---

<sup>12</sup> L'article 34 du règlement (UE) n° 1380/2013, l'article 18 du règlement (UE) n° 508/2014, l'article 27 du règlement (UE) 2021/1139 et l'article 22 du règlement (UE) 2021/1060.

<sup>13</sup> Document d'orientation de la Commission relatif à l'application de la directive-cadre sur l'eau et de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» en ce qui concerne l'aquaculture, SWD(2016) 178, tableau 1.

<sup>14</sup> Règlement (CE) n° 708/2007 relatif à l'utilisation en aquaculture des espèces exotiques et des espèces localement absentes.

<sup>15</sup> Article 13 du règlement (UE) n° 1143/2014.

**32** Parmi les autres effets potentiels de l'aquaculture sur les eaux marines figurent la dégradation des habitats, les contaminations et l'enrichissement en nutriments. La Commission estime qu'il est actuellement peu probable que de tels effets se produisent à une échelle suffisante pour nuire sensiblement au bon état écologique de zones maritimes relativement vastes. Les stratégies marines de chacun des six États membres sélectionnés dressent un tableau similaire: l'aquaculture y est considérée comme pouvant exercer une pression néfaste pour la réalisation d'un bon état écologique, mais pas comme posant un risque majeur. Sur les six États membres, c'est en Grèce que les pressions exercées sur les eaux marines par l'aquaculture sont potentiellement les plus fortes, la production étant principalement constituée de poissons marins. Cependant, d'après les autorités grecques, les effets des unités de production aquacole sur l'environnement sont encore réversibles et limités à des zones géographiques bien définies.

### **Plans de gestion des districts hydrographiques**

**33** La [directive-cadre sur l'eau](#) vise la préservation et l'amélioration de l'état chimique et écologique des masses d'eau de l'Union, dont les lacs, les rivières et les eaux côtières. À cette fin, elle exige des États membres qu'ils établissent des plans de gestion des districts hydrographiques (PGDH). Nous avons examiné une partie des plans en vigueur pendant la période auditée (des PGDH du deuxième cycle) ainsi que les évaluations, par la Commission, des plans en question pour les six États membres sélectionnés.

**34** Outre des actions visant à renforcer les inspections et à améliorer le suivi, les plans de gestion grecs ont introduit une mesure concernant les conditions d'octroi de licences aux unités aquacoles. Cette mesure permet la création ou l'extension d'unités d'aquaculture marine pour autant que celles-ci ne détériorent pas l'état écologique des zones marines louées à cet effet. Les plans de la Pologne et de la Roumanie, deux pays spécialisés dans l'aquaculture en eau douce, pointaient l'aquaculture comme étant une source de pression dans certains districts hydrographiques, mais ne prévoyaient pas de mesures ou de financements pour remédier au problème (voir [encadré 3](#)).

### Encadré 3

#### Les pressions exercées par l'aquaculture ne sont pas abordées de manière adéquate dans les PGDH du deuxième cycle

D'après les résultats de l'évaluation des plans polonais réalisée par la Commission, jusqu'à 10 % des masses d'eau de surface des districts hydrographiques de la Vistule et de l'Oder n'atteindront probablement pas un état satisfaisant d'ici à 2027 à cause des pressions exercées par le secteur aquacole, mais les plans de gestion correspondants ne prévoyaient aucune mesure pour remédier au problème.

En Roumanie, l'aquaculture était, avec l'agriculture, l'une des deux sources de pression les plus importantes sur les lacs, puisqu'elles touchaient à elles deux 11 % des masses d'eau. Pourtant, les PGDH ne mentionnaient aucune lacune à combler sur le plan de l'aquaculture pour atteindre leurs objectifs environnementaux. Cela signifie qu'aucune mesure n'avait été prévue pour atténuer la pression.

*Source:* Documents de travail des services de la Commission intitulés *Second River Basin Management Plans* (SWD(2019) 53 pour la Pologne, et SWD(2019) 52 pour la Roumanie).

**35** La majeure partie de la production aquacole en Espagne, en Italie et en France est constituée de coquillages (voir [photo 1](#)), qui n'ont pas besoin d'être nourris et qui contribuent même à réduire la concentration en nutriments, puisqu'ils filtrent naturellement l'eau. C'est pourquoi les PGDH devraient tout autant protéger les eaux conchylicoles de la pollution<sup>16</sup>. Par exemple, les plans concernant [les eaux de la Galice](#) (Espagne), [la Seine et les cours d'eau côtiers normands](#) (France) et [le Pô](#) (Italie) inscrivent tous des eaux conchylicoles protégées. Ce statut revêt une importance tant sanitaire qu'économique, une qualité insuffisante de l'eau pouvant également freiner la croissance du secteur.

<sup>16</sup> Document d'orientation de la Commission relatif à l'application de la directive-cadre sur l'eau et de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» en ce qui concerne l'aquaculture, SWD(2016) 178, p. 6 et 7.

### Photo 1 – Radeaux à moules au large des côtes de Galice (Espagne)



Source: Cour des comptes européenne.

#### Cadres d'action prioritaire

**36** En principe, les activités aquacoles peuvent avoir lieu dans les zones Natura 2000. À titre d'exemple, les étangs d'élevage traditionnel extensif de poissons en Pologne (voir [photo 2](#)) peuvent être situés dans des zones Natura 2000, et le cadre d'action prioritaire polonais indique qu'ils peuvent être éligibles à un financement de l'UE destiné à l'aquaculture fournissant des services environnementaux. En revanche, deux des six cadres d'action prioritaire examinés (ceux de la France et de l'Italie) ne prévoient pas de mesures concernant des besoins spécifiques liés à l'aquaculture.

## Photo 2 – Étangs destinés à l'élevage traditionnel extensif de poissons en Pologne



Source: © Chawran, stock.adobe.com.

### La planification de l'espace et les procédures d'octroi des licences représentent toujours un frein au développement de l'aquaculture dans les États membres

**37** Dans les orientations stratégiques de 2013, la planification de l'espace était considérée comme l'un des aspects à améliorer. Ces orientations soulignaient également l'importance de simplifier les procédures administratives pour contribuer au développement du secteur aquacole. Nous avons évalué les progrès accomplis dans ces deux domaines au cours de la période 2014-2020.



## Planification de l'espace maritime

**38** Les États membres ont réalisé certains progrès en matière de planification de l'espace maritime<sup>17</sup>, mais celle-ci présente toujours des faiblesses qui l'empêchent de contribuer au mieux à la croissance du secteur. Trois des six États membres sélectionnés (la Grèce, l'Italie et la Roumanie) ne disposaient pas, au moment de notre audit, de plans approuvés d'aménagement de l'espace maritime, lesquels auraient pourtant dû être établis pour le mois de mars 2021<sup>18</sup>. Ces plans existaient bien, mais à l'état de projets, au stade de la consultation avant approbation. L'Espagne n'a approuvé son plan qu'en février 2023. La Commission a indiqué qu'en mai 2023, six États membres au total n'avaient pas encore établi leurs plans<sup>19</sup> et qu'en outre, le Portugal ne l'avait pas encore fait pour les Açores. La Commission a adressé des avis motivés – l'ultime étape avant qu'une procédure d'infraction soit engagée devant la Cour de justice de l'UE – à cinq de ces pays.

**39** L'espace total encore disponible pour de nouveaux sites aquacoles n'était connu dans aucun des six États membres couverts par notre audit. En Espagne, il existait toutefois des outils de cartographie<sup>20</sup> relevant du système d'information géographique (SIG) qui permettaient de diffuser des informations géographiques liées à l'aquaculture, telles que les zones théoriquement adaptées à l'aquaculture ou soumises à des restrictions particulières. Un outil similaire était en cours de développement en Italie (Émilie-Romagne), mais n'était pas encore opérationnel au moment de notre audit. Un **outil SIG** est également disponible en France. Il fait actuellement l'objet d'une mise à jour visant à faire apparaître l'emplacement des sites aquacoles existants. Ces outils peuvent faciliter la planification et encourager le développement du secteur.

---

<sup>17</sup> Voir également notre [rapport spécial 22/2023](#) «Énergies marines renouvelables dans l'UE – Des plans de croissance ambitieux, mais une durabilité difficile à garantir», et en particulier ses points 59 à 66.

<sup>18</sup> Article 15, paragraphe 3, de la [directive 2014/89/UE](#).

<sup>19</sup> La Bulgarie, la Grèce, la Croatie, l'Italie, Chypre et la Roumanie.

<sup>20</sup> [AcuiVisor](#) et [Sigremar](#).

## Procédures d'octroi des licences

**40** À plusieurs reprises déjà, il a été reconnu que la longueur des procédures d'obtention des licences nécessaires pour démarrer une activité aquacole représentait un obstacle au développement du secteur<sup>21</sup>. Pour dynamiser le secteur aquacole, l'octroi des licences doit suivre une procédure fluide et prévisible. Lors de notre audit, la Commission a également indiqué que la longueur et l'issue incertaine des procédures d'octroi des licences avaient un effet dissuasif sur les investisseurs et expliquaient en partie le faible taux d'absorption des fonds de l'UE.

**41** Nous avons demandé aux six États membres sélectionnés de nous communiquer des données sur la durée des procédures d'octroi de licences pendant la période 2014-2020. Les données obtenues étaient souvent lacunaires et difficiles à comparer sur l'ensemble de la période ou d'un État membre à l'autre. Si le délai moyen d'obtention des licences avait diminué dans quelques rares cas, par exemple pour l'aquaculture extensive en Roumanie ou la création de nouvelles exploitations en France, dans la plupart des cas, il était resté stable, avait augmenté ou ne montrait aucune tendance nette.

**42** En Pologne, aucune nouvelle exploitation aquacole n'a été créée entre 2014 et 2020. En Galice (Espagne), aucune nouvelle licence d'aquaculture marine n'a été accordée au cours de la période, sauf à des fins d'aquaculture expérimentale. En Italie, l'incertitude quant à la durée des licences existantes, conjuguée à l'interdiction temporaire d'octroi de nouvelles licences, a pu décourager à la fois les nouveaux entrants et les investissements visant à moderniser le secteur (voir [encadré 4](#)).

---

<sup>21</sup> *Study on an interim evaluation of the Open Method of Coordination for the sustainable development of EU Aquaculture*, juin 2019. Voir également notre [rapport spécial 10/2014](#) «L'efficacité du soutien à l'aquaculture apporté par le Fonds européen pour la pêche».

## Encadré 4

### Exemples d'obstacles administratifs

En Galice (Espagne), une loi régionale de 2008 exige que les nouvelles licences d'aquaculture marine soient obtenues dans le cadre d'un concours ouvert organisé par les autorités publiques. Aucun concours de ce type n'a eu lieu depuis que cette disposition a été introduite. Selon les autorités régionales, une étude (en cours) doit être réalisée sur la capacité de charge des estuaires galiciens avant que ne soit envisagée la possibilité d'octroyer de nouvelles licences.

En Italie, les licences d'aquaculture marine existantes ont été prorogées en 2010 par acte législatif jusqu'à fin 2020, puis une nouvelle fois en 2018 pour 15 ans, jusqu'à décembre 2033. La loi de 2018 prévoyait également une réorganisation des licences et des procédures d'octroi, étant entendu que dans l'intervalle, la délivrance de nouvelles licences était suspendue. En août 2022, une nouvelle loi a abrogé les dispositions limitant l'octroi de nouvelles licences d'aquaculture.

## Une forte augmentation des financements de l'UE disponibles, suivie d'une absorption relativement faible et de l'application de critères de sélection de projets peu exigeants

**43** L'établissement et l'exécution du budget de l'UE doivent être conformes au principe de «bonne gestion financière», qui englobe les principes d'économie, d'efficacité et d'efficience. Ce principe fait obligation aux États membres de planifier de manière efficiente l'utilisation des fonds de l'Union pour atteindre les objectifs stratégiques de cette dernière, et à la Commission, de superviser ce processus. Nous avons vérifié comment ce principe avait été appliqué dans la pratique au cours de la période couverte par notre audit.

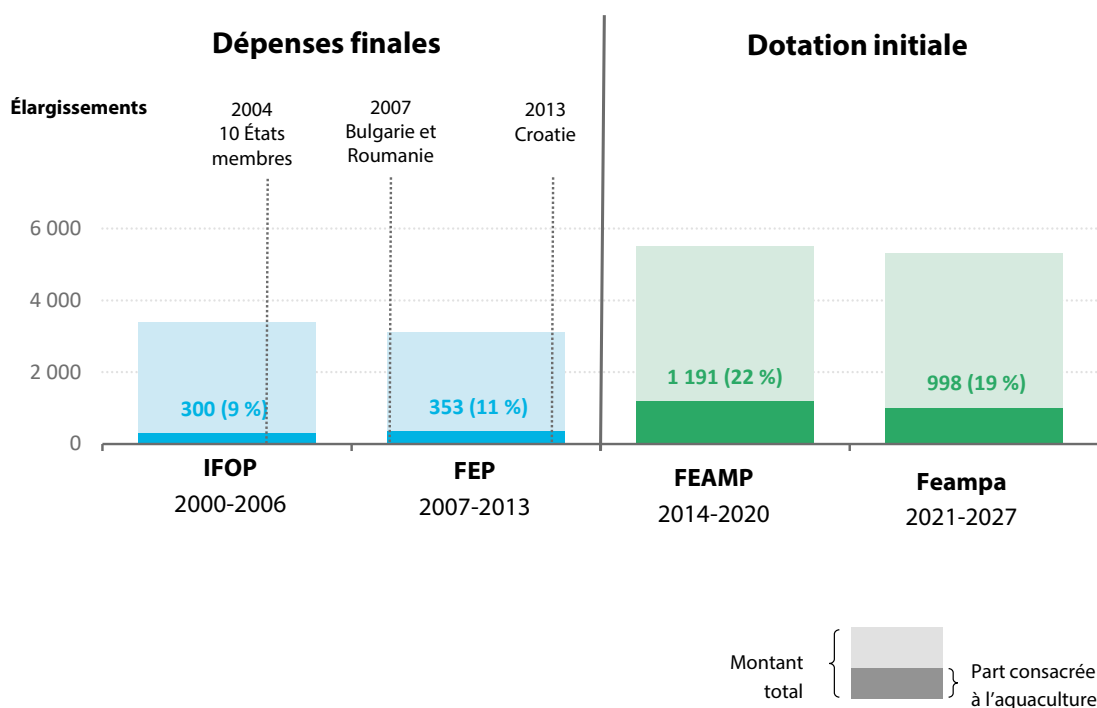
### Il n'a pas été dûment démontré que la forte augmentation du financement alloué par l'UE à l'aquaculture au cours de la période 2014-2020 s'avérait nécessaire

**44** L'allocation de fonds de l'UE à l'aquaculture doit reposer sur une analyse des besoins du secteur visant à déterminer le volume des fonds nécessaires pour financer des projets qui répondent à ces besoins et contribuent à la réalisation des objectifs spécifiques fixés. Nous avons examiné les documents de programmation concernant la période 2014-2020 afin de déterminer si les besoins de financement du secteur avaient été bien quantifiés.

**45** La *figure 6* montre que les montants alloués au titre du FEAMP et du Feampa sont bien plus élevés que ceux dépensés jusqu'en 2014, tant en valeur absolue que par rapport au financement total disponible pour chacun des instruments.

**Figure 6 – Dépenses/dotation en faveur de l'aquaculture par rapport au montant total au fil du temps**

Millions d'euros (hors Royaume-Uni)



*Remarque:* IFOP – mesure 32; FEP – mesure 2.1; FEAMP – PU2; Feampa – objectif spécifique 2.1. Les montants correspondent à la contribution de l'UE, sans cofinancement national.

Il se peut que les activités liées à l'aquaculture soient financées au titre d'autres mesures et priorités. Ces financements ne sont toutefois pas pris en compte, car il est impossible de distinguer les activités financées qui concernent l'aquaculture de celles qui concernent la pêche.

*Source:* Cour des comptes européenne, sur la base: de l'évaluation ex-post de l'IFOP 2000-2006 (pour l'IFOP); des informations fournies par la Commission sur la base des données communiquées par les États membres en application des dispositions de l'article 40 du règlement (CE) n° 498/2007 (pour le FEP); des données relatives à la gestion des financements provenant des bases de données de la Commission, tirées des programmes opérationnels des États membres (pour le FEAMP et le Feampa).

**46** L'UE a dépensé quelque 300 millions d'euros dans le secteur de l'aquaculture sur la période 2000-2006, et quelque 350 millions d'euros sur la période 2007-2013, le nombre d'États membres ayant augmenté. Ces montants représentent 9 % des dépenses totales relevant de l'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) et 11 % de celles du FEP. Pour la période 2014-2020, sur la base des programmes opérationnels initialement approuvés par la Commission, la dotation de la PU2

s'élevait à 1,2 milliard d'euros, soit 22 % environ de l'enveloppe totale du FEAMP. La dotation initiale de l'aquaculture pour cette même période a été plus de trois fois supérieure au montant dépensé de 2007 à 2013.

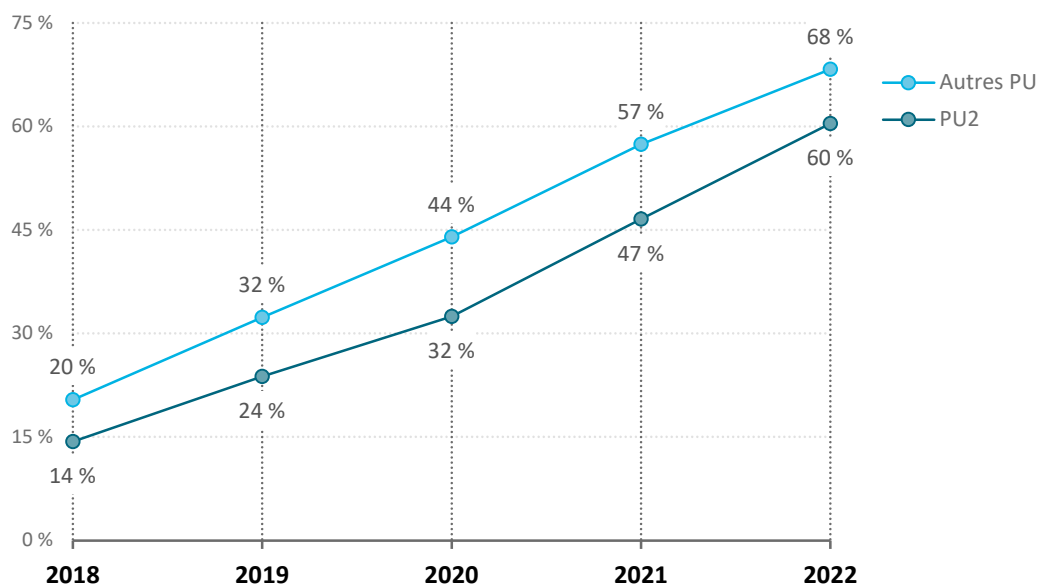
**47** La Commission et certains États membres ont invoqué l'importance stratégique accrue accordée à l'aquaculture au cours de la période 2014-2020 ainsi que la demande du marché et la pression exercée sur les stocks de poissons sauvages pour expliquer l'augmentation de la dotation financière en faveur de l'aquaculture. Les programmes opérationnels de notre échantillon comprenaient une analyse qualitative qui pourrait expliquer une hausse du financement disponible (voir point [54](#)). Cependant, ni l'analyse d'impact de la Commission accompagnant la proposition relative au FEAMP, ni les programmes opérationnels des États membres n'ont suffisamment démontré (en s'appuyant par exemple sur une analyse quantifiée qui aurait permis de justifier l'affectation de montants trois fois supérieurs à ceux dépensés précédemment) la nécessité d'une augmentation d'une telle ampleur.

**48** Pendant la période de programmation, la dotation totale en faveur de l'aquaculture a enregistré jusqu'en 2022 une baisse de 158 millions d'euros environ, soit une diminution de 13 % par rapport à la dotation initiale. Quatre des six États membres sélectionnés ont réduit les montants alloués à l'aquaculture, notamment l'Italie (moins 33 %) et la Pologne (moins 32 %). À l'inverse, la dotation a augmenté en France (plus 44 %) et en Roumanie (plus 8 %). La dotation initiale du Feampa a diminué par rapport à celle du FEAMP mais reste nettement supérieure aux montants dépensés entre 2000 et 2013.

### **Un taux d'absorption moins élevé que celui d'autres priorités malgré l'augmentation résultant des mesures d'atténuation liées à la COVID-19**

**49** Le «taux d'absorption» d'un Fonds de l'UE correspond aux montants effectivement versés aux bénéficiaires par rapport aux montants alloués à un État membre en vertu du règlement applicable. Nous avons examiné le taux d'absorption du FEAMP et constaté que sur l'ensemble de la période de programmation 2014-2020, le taux d'absorption de la PU2 était constamment inférieur à celui des autres priorités de l'Union (voir [figure 7](#)).

**Figure 7 – Comparaison entre le taux d’absorption de la PU2 du FEAMP et celui des autres priorités de l’Union (en pourcentage), de 2018 à 2022**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données concernant l’EU-28 tirées des rapports sur la mise en œuvre du FEAMP relatifs à 2018, 2019, 2020 et 2021, ainsi que de données provisoires de la Commission pour 2022.

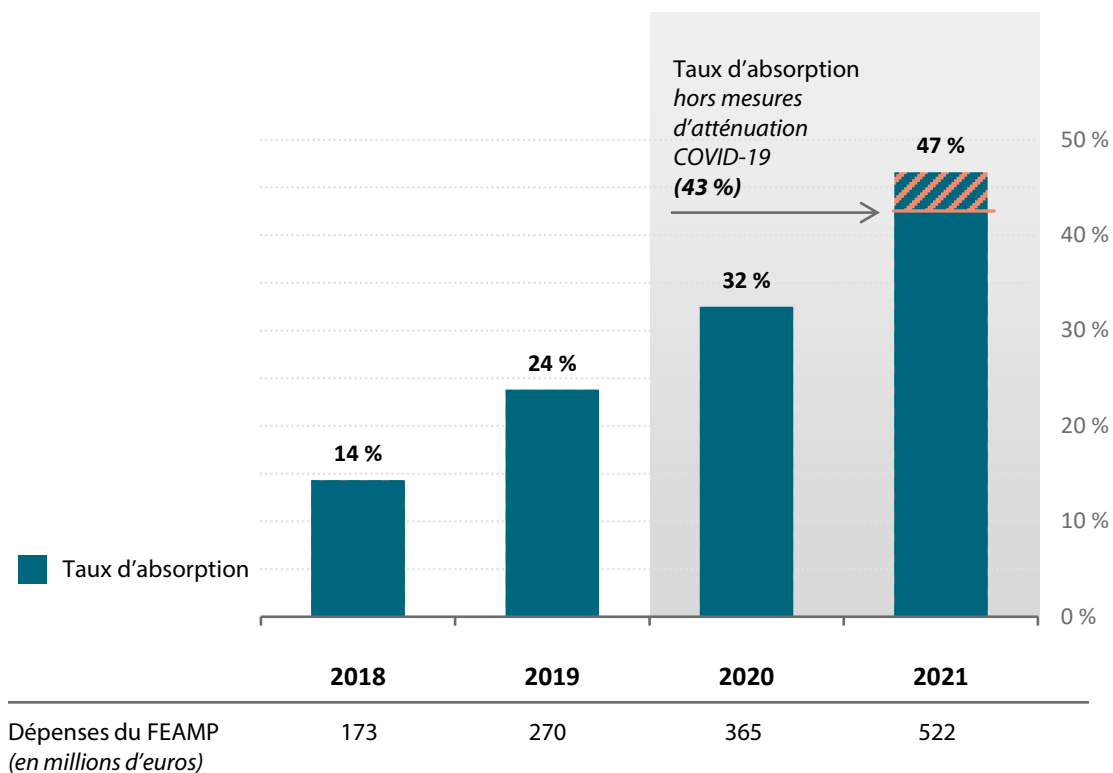
**50** Selon la Commission, «le secteur de la pêche et de l’aquaculture a été particulièrement touché par la perturbation du marché générée par une baisse significative de la demande à la suite de la propagation de la COVID-19». En avril 2020, elle a **proposé** un ensemble de mesures visant à aider l’industrie européenne de la pêche et de l’aquaculture à faire face aux conséquences de l’épidémie de COVID-19. Cet ensemble, adopté par le Parlement européen et le Conseil<sup>22</sup>, a donné aux États membres une plus grande souplesse dans la réaffectation des ressources financières existantes, y compris pour soutenir les nouvelles mesures spécifiques visant à indemniser les aquaculteurs pour la suspension de la production et à couvrir leurs surcoûts, ainsi qu’à aider les organisations de producteurs à stocker les produits de la pêche et de l’aquaculture.

**51** En ce qui concerne plus spécifiquement l’aquaculture, les États membres ont recouru en particulier au financement prévu à l’article 55 du règlement FEAMP, consacré aux mesures de santé publique: alors qu’il n’y avait eu, au titre de cet article, aucune opération jusqu’en décembre 2019, les États membres ont engagé 6,7 millions d’euros dans le cadre de 315 opérations en 2020 et 49 millions d’euros dans le cadre

<sup>22</sup> Règlement (UE) 2020/560.

de 1 964 opérations en 2021. Pour la PU2, le taux d'absorption a atteint 47 % en 2021 (voir [figure 8](#)). Sans les mesures d'atténuation liées à la COVID-19, il aurait été de 43 %.

**Figure 8 – Taux d'absorption pour la priorité 2 de l'Union (en pourcentage) de 2018 à 2021**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données concernant l'EU-28 tirées du rapport de la Commission sur la mise en œuvre du FEAMP relatif à 2021.

**52** Les taux d'absorption ont augmenté en 2020-2021, en partie du fait des mesures exceptionnelles liées à l'épidémie de COVID-19. D'après le [rapport 2021 sur la mise en œuvre du FEAMP](#), les mesures prises par les États membres ont consisté entre autres à prolonger les délais de mise en œuvre des projets et à modifier leurs critères de sélection. Malgré cette accélération temporaire, la Commission reconnaît que les États membres pourraient ne pas être à même de dépenser la totalité du financement disponible au titre du FEAMP avant le 31 décembre 2023, la date limite fixée dans le règlement portant dispositions communes<sup>23</sup> pour que les dépenses soient considérées comme éligibles.

<sup>23</sup> Article 65, paragraphe 2, du [règlement \(UE\) 1303/2013](#).

## Les États membres ont financé la quasi-totalité des projets éligibles car les critères de sélection étaient peu exigeants

**53** Les États membres font figurer dans leurs programmes opérationnels, que la Commission approuve, les mesures qu'ils jugent appropriées en matière d'aquaculture. Les mesures qu'ils choisissent doivent être cohérentes avec les besoins mis en évidence dans les programmes opérationnels et les autres documents stratégiques. Les autorités nationales doivent concentrer les fonds de l'UE disponibles pour l'aquaculture sur les projets qui contribuent le plus à la réalisation des priorités de l'Union.

**54** Nous avons examiné six programmes opérationnels portant sur la période 2014-2020 et, pour chacun d'eux, l'analyse des atouts, des faiblesses, des opportunités et des menaces concernant le secteur aquacole, ainsi que le plan financier. Nous avons constaté que ces analyses présentaient les principaux besoins du secteur dans les États membres sélectionnés et que leur contenu à cet égard cadrait avec les besoins opérationnels énumérés dans leurs plans pour l'aquaculture, bien que ces besoins ne soient pas quantifiés financièrement. À la suite de cette analyse, les États membres ont présenté des propositions de types de mesures à mettre en œuvre.

**55** Notre examen des appels publiés au titre de la PU2 a montré que la mesure «Investissements productifs dans l'aquaculture» était la plus appréciée, figurant parmi les propositions de tous les États membres couverts par notre audit. Cette mesure englobe, par exemple, les investissements dans la modernisation ou le développement de systèmes de recirculation en circuit fermé. Parmi les autres mesures le plus souvent retenues figuraient celles consacrées à l'«aquaculture fournissant des services environnementaux», qui concerne essentiellement la conservation et la valorisation de l'environnement et de la biodiversité (Pologne et Roumanie), à l'«innovation» (Espagne, Grèce et France), à la «santé publique» (Grèce) et à l'«augmentation du potentiel des sites aquacoles» (Italie).

**56** Confrontés à de faibles taux d'absorption (voir points 49 à 52), les États membres ont souvent proposé des modifications de leurs plans financiers initiaux, que la Commission a approuvées, qui consistaient à réduire la dotation de certaines mesures (voir les exemples de l'*encadré 5*) et à augmenter celle d'autres mesures. Dans certains cas, ils ont renoncé à des mesures qu'ils avaient prévues au départ. Cette situation est principalement due au désintérêt du secteur aquacole pour certaines mesures. Les parties prenantes que nous avons rencontrées au cours de l'audit ont mentionné comme obstacles à la croissance du secteur: la charge administrative, des règles environnementales strictes et les difficultés rencontrées par les très petites entreprises



en matière d'innovation et de partage des connaissances<sup>24</sup>. Ces facteurs pourraient également expliquer le manque d'intérêt pour certaines mesures.

### Encadré 5

#### Exemples de modifications substantielles apportées par l'Espagne aux fonds alloués aux mesures aquacoles

Les modifications apportées au plan financier établi par l'Espagne dans le cadre du FEAMP ont diminué le financement disponible pour certaines mesures relevant de la PU2. Les plus fortes diminutions des fonds disponibles ont été enregistrées pour les investissements productifs liés à l'utilisation efficiente des ressources (passés à 1,2 million d'euros, soit une baisse de 93 % par rapport au montant initialement prévu), les nouvelles exploitations aquacoles respectueuses des principes du développement durable (passés à 1,0 million d'euros, soit une baisse de 92 %) et les mesures d'innovation (passés à 18,6 millions d'euros, soit une baisse de 52 %).

L'utilisation efficiente des ressources, l'établissement de nouveaux aquaculteurs et l'adoption de pratiques innovantes ont été reconnus dans les orientations stratégiques de l'UE et le plan espagnol pour l'aquaculture comme des objectifs importants pour la croissance durable du secteur.

**57** Nous avons constaté que les six États membres couverts par notre audit avaient vérifié si les critères d'éligibilité étaient satisfaits (et notamment si les projets entraient dans le champ d'application des priorités et des objectifs spécifiques), mais qu'ils ne disposaient pas de critères de sélection stricts qui leur auraient permis de mieux cibler les projets. Deux des six États membres sélectionnés (l'Espagne et la Pologne), au moment d'approuver les demandes, n'ont pas fixé de seuil éliminatoire pour l'ensemble des critères de sélection.

**58** En Grèce, pour les deux appels que nous avons examinés, les demandes ont dû passer par deux étapes de sélection: elles ont d'abord fait l'objet d'un contrôle d'éligibilité, puis, dans un second temps, elles ont été évaluées au regard d'un ensemble de critères de qualité. Une seule des 155 demandes ayant passé avec succès les contrôles d'éligibilité a été rejetée lors de la seconde étape. La plupart des régions françaises ont appliqué des notes globales minimales pour deux mesures (sur six), qui représentaient la majorité des demandes d'aide au titre de la PU2. Au total, sept

<sup>24</sup> Voir également Guillen, J., et al., *Aquaculture subsidies in the European Union: Evolution, impact and future potential for growth*, Marine Policy, Volume 104, juin 2019.

demandes, soit moins de 0,5 % de l'ensemble des demandes présentées pour ces deux mesures, ont été rejetées parce qu'elles n'atteignaient pas la note minimale.

**59** Notre analyse des données concernant les deux autres États membres (l'Italie et la Roumanie) montre que les seuils fixés étaient bas et que presque tous les projets éligibles par ailleurs ont obtenu la note minimale et ont été sélectionnés en vue d'un financement. En Italie, pour les 12 appels<sup>25</sup> que nous avons examinés, 3 des 351 demandes avaient été exclues parce qu'elles n'avaient pas atteint la note minimale sur la qualité. En Roumanie, nous avons surtout analysé la mesure II.2 («Investissements productifs dans l'aquaculture»), qui couvre plus de la moitié des dépenses effectuées au titre de la PU2: sur 152 demandes, une seule a été rejetée pour ne pas avoir atteint le seuil minimal.

**60** Pour la période 2021-2027, le Feampa est conçu de manière à réduire le nombre de règles d'éligibilité au niveau de l'UE. Il offre également aux États membres une plus grande souplesse dans l'établissement de leurs propres règles d'éligibilité. Il était trop tôt pour que nous puissions apprécier si les appels à propositions qui allaient être lancés pour la nouvelle période donneraient lieu à une utilisation plus sélective des fonds de l'UE.

### **La production aquacole de l'UE stagne, et il n'existe pas de données fiables pour évaluer si le secteur se développe de manière plus durable**

**61** Des objectifs clairs, des valeurs cibles et un système de suivi fiable sont essentiels pour pouvoir déterminer si des progrès ont été accomplis dans un domaine prédéfini et si ces progrès sont satisfaisants. Le suivi et les évaluations devraient permettre d'apprécier le développement durable du secteur aquacole dans son ensemble ainsi que les résultats des différents programmes de financement de l'UE en faveur de la pêche. Nous nous sommes servis des données et indicateurs disponibles pour évaluer les progrès généraux du secteur aquacole (sur le plan environnemental, économique et social) ainsi que la contribution spécifique des fonds de l'UE au développement durable du secteur.

---

<sup>25</sup> Neuf en Émilie-Romagne et trois au niveau national.

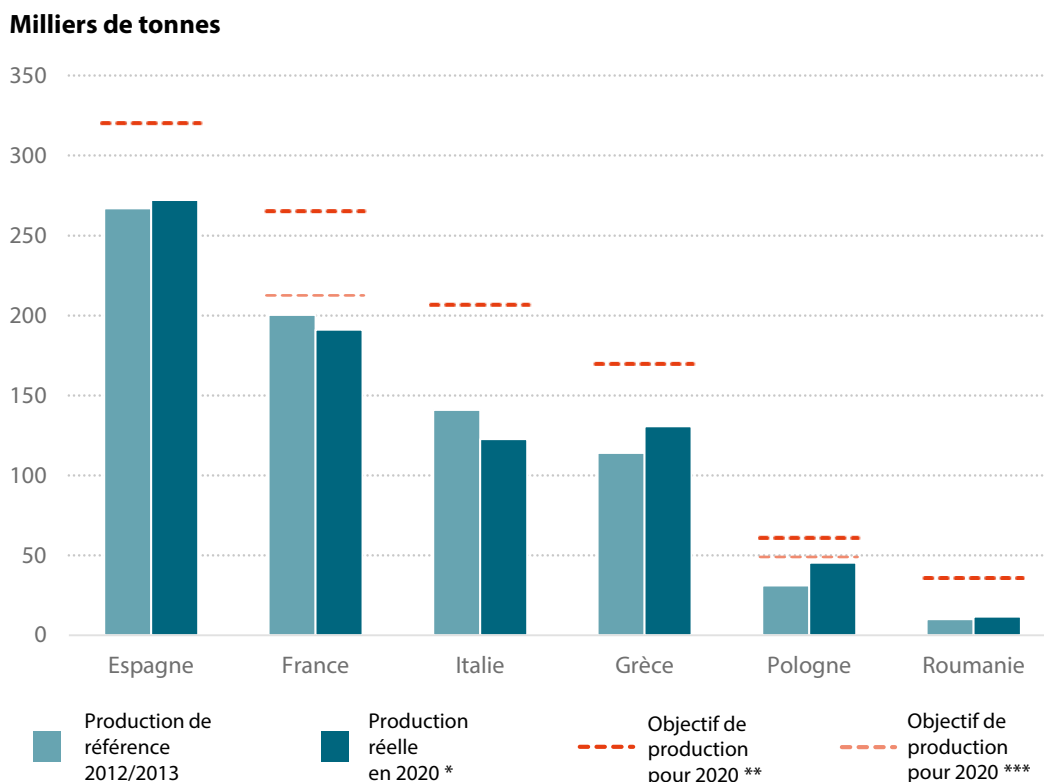
## Les volumes de production aquacole de l'UE ont connu une faible croissance entre 2014 et 2020

**62** Les orientations stratégiques de 2013 encourageaient les États membres à fixer dans leurs plans pour l'aquaculture des objectifs de croissance de la production aquacole, tant en volume qu'en valeur. Les six États membres sélectionnés ont indiqué des objectifs ou des prévisions de croissance pour ce qui est du volume, et trois d'entre eux (l'Espagne, la France et l'Italie) l'ont également fait pour la valeur de la production.

**63** Dans ses orientations stratégiques de 2021, la Commission n'a pas explicitement recommandé aux États membres de définir des objectifs de croissance de la production aquacole dans leurs plans pour la période 2021-2030. Excepté l'Italie, tous les États membres sélectionnés ont adopté des objectifs de croissance, bien que la manière dont certains d'entre eux sont formulés permette difficilement de les consolider afin d'avoir une vue d'ensemble des ambitions de l'UE pour cette période. L'Espagne, la France et la Pologne se sont également fixé des objectifs de croissance pour certaines espèces et/ou certains types de production.

**64** Pour les États membres sélectionnés, la *figure 9* présente une comparaison entre, premièrement, les objectifs ou prévisions de production aquacole pour 2020 (ou 2025 dans le cas de l'Italie) tels qu'ils figuraient dans leurs plans pour l'aquaculture, deuxièmement, les valeurs de référence de 2012/2013 et troisièmement, les données relatives à leur production réelle en 2020, publiées par Eurostat. Elle montre que dans deux États membres (la France et l'Italie), la production aquacole de 2020 était inférieure à celle de l'année de référence 2012/2013. Les autres États membres couverts par cet audit ont peu progressé dans la réalisation de leurs objectifs pour 2020.

Figure 9 – Production aquacole des États membres: objectifs et réalité



(\*) Pour la Roumanie, les données sont estimatives.

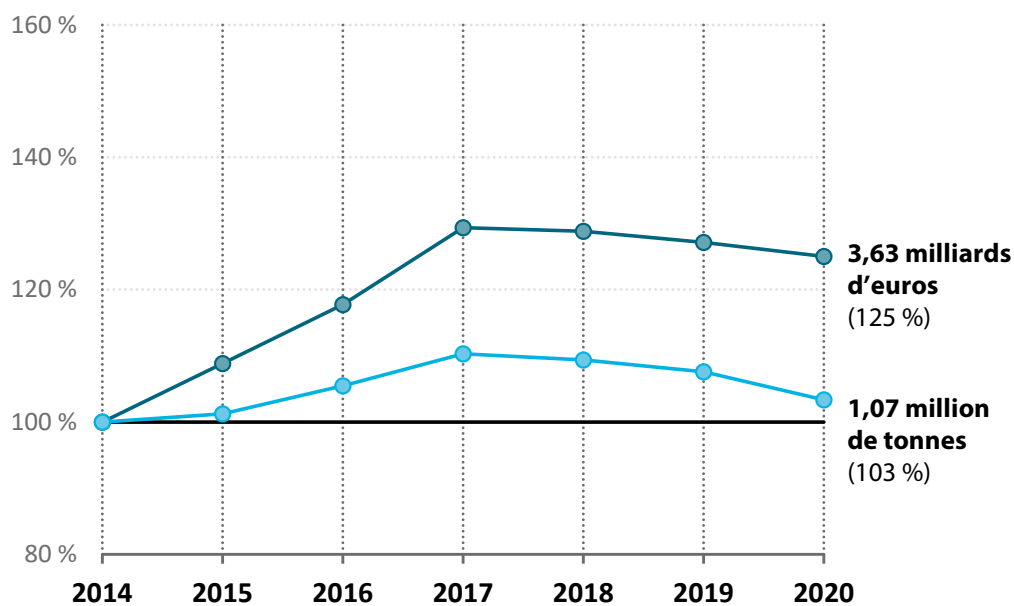
(\*\*) Pour l'Italie, les prévisions concernent 2025; pour l'Espagne, les prévisions retenues sont basées sur un scénario modéré.

(\*\*\*) L'objectif de la Pologne se situe dans une fourchette de 49 500-61 000 tonnes.  
L'objectif de la France se situe dans une fourchette de 213 000-265 000 tonnes.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des plans pour l'aquaculture et des données d'Eurostat relatives aux volumes de production.

**65** Pour les 27 États membres actuels de l'UE pris dans leur ensemble, les données d'Eurostat indiquent que la valeur de la production aquacole a augmenté de 25 % entre 2014 et 2020. Elles montrent cependant aussi que le volume de la production aquacole de l'UE est resté relativement stable sur la même période (voir [figure 10](#)).

**Figure 10 – Évolution de la production aquacole de l'UE en volume et en valeur, de 2014 à 2020**

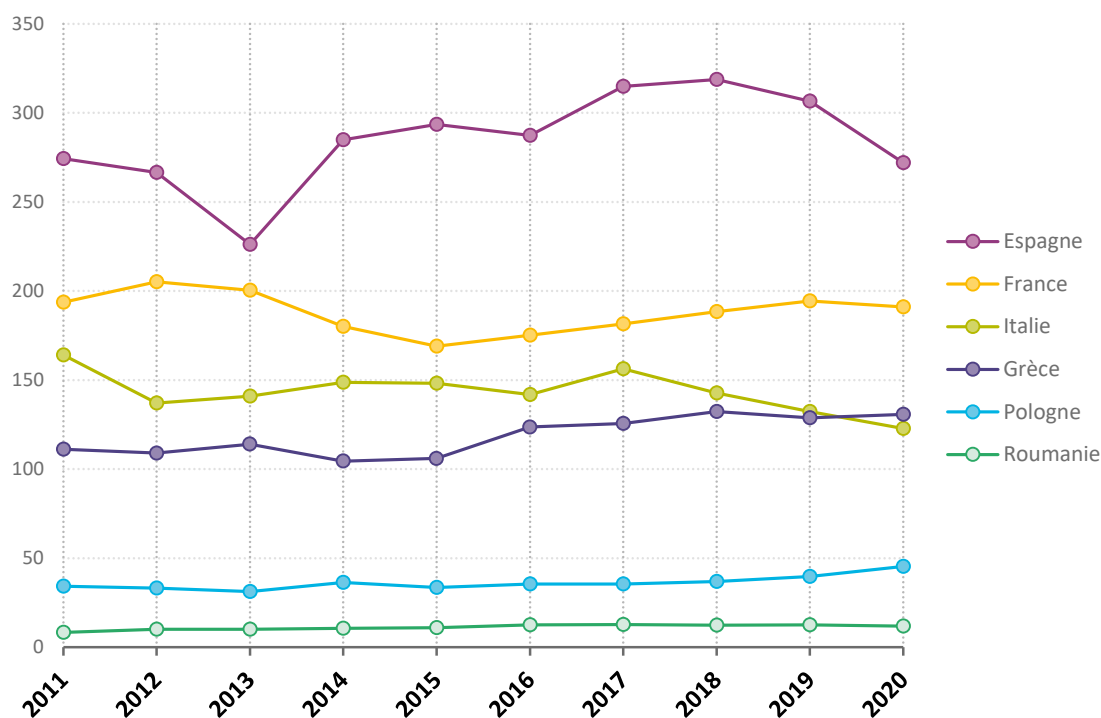


Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données publiées par Eurostat ([fish\\_aq2a](#)) et de l'étude de l'EUMOFA couvrant l'EU-27, intitulée «Le marché européen du poisson».

**66** D'après les données d'Eurostat (voir [figure 11](#)), la production a fortement varié en Espagne (le plus gros producteur aquacole de l'UE) et a diminué en France et en Italie (qui arrivent respectivement en deuxième et troisième positions).

**Figure 11 – Production aquacole annuelle des États membres sélectionnés, en tonnes, de 2011 à 2020**

Milliers de tonnes



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données publiées par Eurostat ([fish\\_aq2a](#)) et de l'étude de l'EUMOFA intitulée «Le marché européen du poisson».

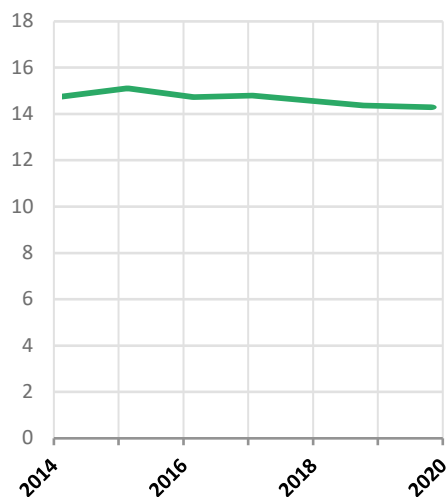
**67** Des indicateurs socio-économiques supplémentaires sont fournis par le CSTEP, qui a produit des séries de données jusqu'en 2020<sup>26</sup>. Ils montrent (voir [figure 12](#)) que sur la période 2014-2020:

- le nombre d'entreprises actives dans la production aquacole a fluctué aux alentours des 15 000, avec une tendance à la baisse;
- le nombre de personnes employées dans l'aquaculture (en équivalents temps plein) a diminué, passant de quelque 40 000 à quelque 35 000 personnes.

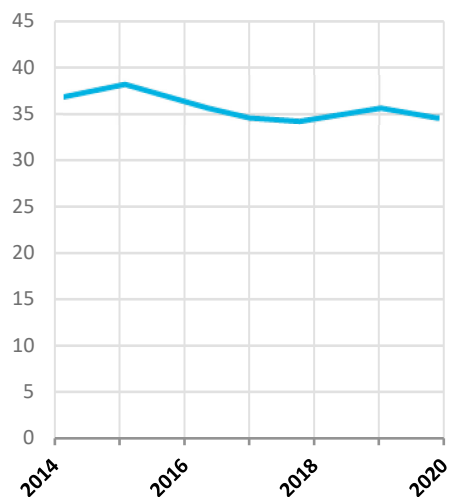
<sup>26</sup> *Economic report on the EU aquaculture* (STECF-22-17), 2023.

**Figure 12 – Indicateurs sociaux du CSTEP, de 2014 à 2020**

**Nombre d'exploitations**  
(en milliers)



**Emploi**  
(équivalents temps plein, en milliers)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données relatives à l'EU-27, communiquées par le CSTEP.

**68** Le CSTEP a également indiqué qu'en 2020, les exploitations aquacoles de 19 pays de l'UE avaient un bénéfice d'exploitation global (EBIT, pour *Earnings Before Interest and Taxes* ou résultat avant intérêts et impôts) de 518 millions d'euros. Les États membres ne communiquent pas tous des données pour cet indicateur, et ce ne sont pas toujours les mêmes États membres qui les fournissent. Les données relatives à la rentabilité ne sont donc ni complètes ni comparables au niveau de l'UE sur la période 2014-2020. À titre d'exemple, il n'y a pas de données disponibles concernant le bénéfice d'exploitation de 2020 pour l'Espagne et la Pologne. En ce qui concerne les autres États membres sélectionnés aux fins de cet audit, le bénéfice d'exploitation a connu ses plus fortes augmentations en France (128 %), en Italie (96 %) et en Grèce (24 %). Il est en revanche devenu négatif (correspondant donc à une perte d'exploitation générale) en Roumanie.

### La Commission a mis en évidence des lacunes à combler en ce qui concerne les connaissances sur la durabilité environnementale de l'aquaculture dans l'UE

**69** L'amélioration de la durabilité environnementale de l'aquaculture dans l'Union est l'un des principaux objectifs de la politique aquacole, et en particulier des Fonds, de l'UE (voir [encadré 1](#)). Les six États membres sélectionnés ont également introduit un certain nombre d'objectifs et d'actions à caractère environnemental dans leurs plans pour l'aquaculture.

**70** En vertu du règlement relatif à la PCP, ces plans doivent en outre viser à définir des indicateurs en matière de durabilité environnementale, économique et sociale<sup>27</sup>. Notre analyse des plans 2014-2020 des six États membres sélectionnés a montré qu'ils satisfaisaient tous, jusqu'à un certain degré, à cette exigence, mais que la mesure dans laquelle ils couvraient les indicateurs environnementaux variait considérablement. Le plan roumain était le seul qui contenait un objectif spécifique relatif à la quantification des effets de l'aquaculture sur l'environnement.

**71** Nous n'avons pu relever, comme nous l'avons fait pour la durabilité économique et sociale (voir points 64 à 68), aucun ensemble d'indicateurs nous permettant d'apprécier si l'aquaculture de l'UE avait évolué vers une plus grande durabilité environnementale au cours de la période 2014-2020.

**72** En 2012, le Centre commun de recherche de la Commission (JRC) a réalisé une étude sur les indicateurs liés à l'aquaculture durable dans l'Union européenne<sup>28</sup>, y compris les indicateurs environnementaux. Il a évalué la durabilité de l'aquaculture aussi bien au niveau de l'UE qu'à celui des États membres, en s'appuyant sur une série d'indicateurs dont deux, notamment, concernaient les besoins en aliments d'élevage (dépendance à l'égard de la farine et de l'huile de poisson) et deux autres, les effluents (azote et phosphore). Il a constaté des différences importantes sur ces deux points en fonction des groupes d'espèces et des systèmes de production. Selon l'étude, il existe très peu de données statistiques officielles permettant d'évaluer la performance de l'aquaculture dans l'UE, plus particulièrement sur le plan environnemental.

**73** En novembre 2020, la Commission a mis en place le [système de surveillance de la bioéconomie à l'échelle de l'UE](#). Ce système, qui s'inscrit dans la [stratégie bioéconomique pour l'Europe](#), a été conçu pour répondre à la nécessité de disposer d'un outil mesurant les progrès de la bioéconomie de l'UE – y compris la pêche et l'aquaculture – en couvrant les dimensions environnementale, sociale et économique de la durabilité. La Commission travaille à l'élaboration d'indicateurs qui permettront de mesurer les pressions exercées par l'aquaculture, telles que les rejets de nutriments provenant de l'aquaculture marine et le nombre d'espèces exotiques envahissantes introduites chaque année.

---

<sup>27</sup> Article 34, paragraphe 4, point c), du [règlement \(UE\) n° 1380/2013](#).

<sup>28</sup> Hofherr, J., et al., *European Aquaculture Performance Indicators - Indicators for Sustainable Aquaculture in the European Union*, 2012.



**74** Le JRC publie régulièrement des rapports techniques sur le système de surveillance de la bioéconomie à l'échelle de l'UE. Un rapport de janvier 2023 présente la liste actualisée des indicateurs publiés ou en cours d'élaboration<sup>29</sup>. On voit que des données manquent pour un certain nombre d'indicateurs, dont celui sur les rejets de nutriments. À l'heure actuelle, les indicateurs de la liste n'opèrent pas toujours de distinction entre la pêche et l'aquaculture, et aucun d'entre eux ne porte sur les rejets de nutriments provenant de l'aquaculture en eau douce.

**75** Dans un autre rapport de janvier 2023<sup>30</sup>, le JRC propose un ensemble d'indicateurs, destinés aux décideurs politiques, concernant l'adaptation de l'aquaculture au changement climatique et mesurant par exemple le niveau trophique des organismes d'élevage – révélateur de leur dépendance à l'égard de matières premières telles que la farine et l'huile de poisson – ou l'indice de conversion alimentaire – qui permet d'évaluer l'efficacité de l'aquaculture au regard des intrants alimentaires.

**76** Le CSTEP a lui aussi défini certains aspects essentiels de la durabilité des produits issus de l'aquaculture, ainsi que les indicateurs correspondants, dans deux rapports publiés en 2021<sup>31</sup> et 2023<sup>32</sup>. La Commission nous a informés qu'elle travaillait à l'élaboration d'un document d'orientation sur la performance environnementale de l'aquaculture (voir point 26) dans lequel elle définirait des indicateurs de performance environnementale et où elle tiendrait compte de ces rapports du CSTEP.

### **La performance du FEAMP ne peut être évaluée en raison de données de suivi inadaptées**

**77** Le cadre de performance spécifique aux actions financées au titre du FEAMP repose sur des indicateurs et des valeurs cibles figurant dans les programmes opérationnels des États membres. Avant d'approuver ces programmes, la Commission

---

<sup>29</sup> Kilsedar, C., et al., *EU Bioeconomy Monitoring System dashboards: extended with trade-related indicators*, annexe 3, 2023.

<sup>30</sup> Centre commun de recherche et al., *EU bioeconomy monitoring system indicator update*, 2023.

<sup>31</sup> *Criteria and indicators to incorporate sustainability aspects for seafood products in the marketing standards under the Common Market Organisation (STECF-20-05)*, 2021.

<sup>32</sup> *Marketing standards: review of proposed sustainability criteria / indicators for aquaculture (STECF-22-13)*, 2023.

est censée contrôler les indicateurs choisis par les États membres et vérifier si leurs valeurs cibles sont atteignables. Ces indicateurs concernent les réalisations (par exemple, le nombre d'investissements productifs dans l'aquaculture, l'innovation ou les services de conseil) ou les résultats (par exemple, la variation du volume de la production aquacole, ou celle des bénéfices nets).

**78** Pour la période 2021-2027, le règlement Feampa définit un indicateur de réalisation (nombre d'opérations) et un ensemble d'indicateurs de résultat, dont un se rapportant exclusivement à l'aquaculture (production aquacole maintenue). Pour chaque objectif spécifique (y compris l'objectif 2.1 relatif à la promotion de l'aquaculture), les États membres peuvent sélectionner les indicateurs de résultat qu'ils jugent correspondre le mieux à leur stratégie et aux résultats escomptés. Ils peuvent choisir autant d'indicateurs de résultat qu'ils l'estiment nécessaire pour rendre compte des effets les plus importants du financement.

**79** La Commission suit la mise en œuvre des programmes opérationnels à l'aide des données fournies par les États membres sur les indicateurs qu'ils ont sélectionnés. Le système de suivi est conçu de sorte que la performance soit communiquée pour chaque opération. Cet aspect du système est certes positif, mais la qualité et la fiabilité des indicateurs dépendent en grande partie de la manière dont les États membres collectent et vérifient les données relatives à la performance des opérations.

**80** Pour la période 2014-2020, les États membres fournissent tout d'abord ces données dans des rapports établis en application de l'article 97, paragraphe 1, point a), du [règlement \(UE\) 508/2014](#) (appelés rapports «Infosys»). Ensuite, ils fournissent également des données agrégées pour les mêmes indicateurs dans leurs rapports annuels sur la mise en œuvre. La Commission diffuse alors les informations relatives à la performance des programmes opérationnels sur sa [plateforme de données ouvertes](#), conçue pour assurer un suivi public continu sur la base des données agrégées. Nous avons constaté, pour les mêmes indicateurs, des incohérences majeures entre ces trois différents ensembles de chiffres (voir [encadré 6](#)).

## Encadré 6

### Exemples d'incohérences entre les différents systèmes de communication d'informations

Nous avons constaté des divergences entre les différents systèmes de communication d'informations au niveau des données transmises par la Commission sur les résultats obtenus fin 2021 dans le cadre du FEAMP pour plusieurs indicateurs de résultat, dont les deux ci-après.

Résultats obtenus jusqu'en 2021	Données des rapports Infosys	Données des rapports annuels sur la mise en œuvre	Plateforme de données ouvertes
<b>Variation du volume de la production aquacole (tonnes)</b>	223 316	295 952	434 531
<b>Exploitations aquacoles fournissant des services environnementaux (nombre d'exploitations)</b>	335	1 149	1 326

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données concernant l'EU-27 tirées des rapports Infosys, des rapports annuels sur la mise en œuvre et de la plateforme de données ouvertes (consultée le 30 mai 2023).

**81** Tant les valeurs cibles que les résultats communiqués pour la «variation du volume de la production aquacole» sont clairement surestimés. Même le plus modeste des trois résultats présentés dans l'*encadré 6* (223 316 tonnes) correspondrait à une croissance d'environ 20 % de la production aquacole totale de l'UE, alors qu'en réalité, la croissance a été extrêmement faible sur la période 2014-2020 (voir point *66*). Ces divergences remettent en question la fiabilité des chiffres sources transmis à la Commission par les États membres. L'objectif consolidé de l'UE, bien que cohérent pour les trois systèmes de communication d'informations que nous avons analysés (quelque 532 000 tonnes, hors Royaume-Uni), représente environ la moitié de la production totale de l'UE. Les trois valeurs les plus élevées (pour l'Italie, l'Irlande et le Portugal) sont dues au fait que les données ont été erronément comptabilisées trois fois, et publiées sans avoir été corrigées (voir *encadré 7*).

## Encadré 7

### Erreurs dans les objectifs des États membres concernant la contribution du FEAMP à la croissance de la production aquacole

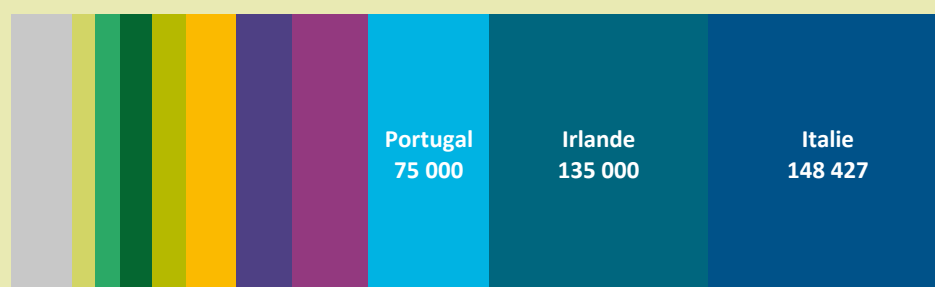
Volume de production – aquaculture

Variation du volume de la production aquacole

**Volume prévu: 579 332 tonnes** (532 418 tonnes hors Royaume-Uni)

**Volume réalisé: 444 764 tonnes** (434 531 tonnes hors Royaume-Uni)

Vue d'ensemble des objectifs des programmes (en tonnes)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations publiées sur la [plateforme de données ouvertes](#), consultée le 30 mai 2023.

**82** La Commission a également reconnu l'existence de faiblesses dans les systèmes de communication d'informations. Dans son rapport 2021 sur la mise en œuvre du FEAMP, elle signale qu'au moins certaines des valeurs communiquées pour les indicateurs de résultat ne sont pas vraisemblables, sachant que la valeur ex post dépasse la valeur ex ante de plus de 200 %. D'après elle, la plupart de ces erreurs sont de nature formelle, la valeur étant par exemple indiquée en monnaie nationale alors qu'elle aurait dû l'être en euros, ou indiquée en euros alors que l'unité était le millier d'euros, ou encore indiquée en kilogrammes alors qu'elle aurait dû l'être en tonnes. Elle ajoute que ces différences peuvent aussi pour partie être dues à une planification imprudente, à la survenance d'événements imprévus au cours de la mise en œuvre ou au petit nombre d'unités en jeu. Elle cite à titre d'exemple les valeurs communiquées pour les indicateurs «variation de la valeur de la production aquacole» et «variation du bénéfice net» dans le cadre de l'objectif spécifique 2, qui sont très probablement erronées.

**83** Afin d'améliorer la qualité des données, la Commission a publié des orientations sur le sujet à l'intention des États membres et mis au point une procédure de validation des données grâce à laquelle ils sont informés des erreurs formelles et des problèmes de vraisemblance. Toutefois, compte tenu des problèmes liés à la qualité des données introduites dans le système de suivi, nous ne sommes pas en mesure d'évaluer la performance actuelle des actions financées au titre du FEAMP ou de déterminer si leurs objectifs ont été atteints. Cette déficience limite les possibilités de s'appuyer sur les enseignements tirés pour améliorer la performance des futurs programmes.

## Conclusions et recommandations

**84** Nous avons examiné si la Commission et les États membres avaient assuré une promotion efficace du développement durable de l'aquaculture dans l'UE. En conclusion, nous estimons que si le cadre stratégique de l'UE pour l'aquaculture s'est amélioré ces dernières années, l'activité elle-même a connu une croissance faible dans les États membres, et qu'il n'existe pas d'indicateurs fiables permettant de déterminer la durabilité du secteur et la mesure dans laquelle l'augmentation des financements de l'Union a contribué au développement de l'aquaculture européenne.

**85** Nous avons constaté une amélioration des documents stratégiques de l'UE promouvant le développement durable de l'aquaculture (points 19 à 25). Au niveau des États membres, les plans stratégiques pluriannuels pour l'aquaculture étaient généralement alignés sur les orientations de la Commission, mais certaines stratégies essentielles pour l'environnement n'ont pas tenu réellement compte de cette activité (points 27 à 36). De plus, la planification de l'espace et les procédures d'octroi des licences ont continué à freiner la croissance du secteur aquacole (points 37 à 42). En 2022, la Commission a mis en place le dispositif d'assistance à l'aquaculture afin d'aider les États membres, le secteur aquacole et les autres parties prenantes concernées à mettre en œuvre les orientations stratégiques de l'UE (point 26).

### Recommandation n° 1 – Aider les États membres à lever les obstacles au développement durable de l'aquaculture dans l'UE

---

La Commission devrait s'appuyer sur le dispositif d'assistance à l'aquaculture pour promouvoir l'échange de bonnes pratiques sur la manière d'éliminer ce qui fait obstacle au développement durable de l'aquaculture au niveau des principales stratégies environnementales, des procédures d'octroi des licences et de la planification de l'espace.

**Quand? D'ici à fin 2025.**

**86** Le montant des fonds alloués exclusivement à l'aquaculture sur la période 2014-2020 était plus de trois fois supérieur au montant dépensé entre 2007 et 2013, sans que la Commission et les États membres aient valablement démontré qu'une augmentation d'une telle ampleur s'avérait nécessaire. Il se peut que ce montant ait été excessif, au vu des faibles taux d'absorption des États membres dans le domaine de l'aquaculture par rapport à ceux d'autres priorités, et ce malgré une absorption accrue due aux mesures d'atténuation liées à la COVID-19 (points 44 à 52). En réaction

à ces taux d'absorption peu élevés, les États membres ont souvent proposé des modifications de leurs plans financiers initiaux – que la Commission a approuvées – qui visaient à réaffecter des fonds aux mesures qui suscitaient davantage d'intérêt de la part du secteur aquacole, et financé la quasi-totalité des projets éligibles, indépendamment de leur contribution à la réalisation des objectifs du soutien de l'UE (points 53 à 60). L'allocation des fonds était donc essentiellement axée sur la demande, sans réelle visée stratégique où le financement serait utilisé pour soutenir la politique aquacole de l'UE et les plans des États membres pour l'aquaculture.

## Recommandation n° 2 – Améliorer le ciblage des financements de l'Union

---

La Commission devrait:

- a) lors de l'examen et de l'approbation des modifications apportées aux programmes opérationnels des États membres relevant du Feampa, veiller à ce que ces derniers fassent mieux ressortir les liens existant entre les fonds alloués, les objectifs des mesures, les valeurs cibles fixées pour les indicateurs de performance et la réalisation de l'objectif de croissance durable visé par l'UE;
- b) dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours du Feampa, vérifier si les États membres ont appliqué des critères sélectifs pour choisir les projets à financer et, sur cette base, diffuser de bonnes pratiques sur la manière de tirer un meilleur parti du Feampa pour atteindre les objectifs de la politique aquacole de l'UE et ceux des plans stratégiques nationaux pluriannuels pour l'aquaculture.

**Quand? D'ici à fin 2025.**

**87** Ces dernières années, les États membres ont peu progressé dans la réalisation de leurs objectifs de production aquacole. Les volumes de production stagnent, et le nombre de personnes employées dans l'aquaculture a diminué. Le secteur a en revanche connu une augmentation de la valeur de production (points 62 à 68). Il n'existe actuellement aucun indicateur permettant d'assurer le suivi de la durabilité environnementale de l'aquaculture dans l'Union. La Commission s'emploie à définir des indicateurs appropriés dans le cadre de son système de surveillance de la bioéconomie, mais les données font actuellement défaut pour plusieurs d'entre eux. Elle travaille également à l'élaboration d'un document d'orientation dans lequel elle définira des indicateurs de performance environnementale pour l'aquaculture (points 69 à 76). Les données actuellement communiquées dans le cadre du système

de suivi du FEAMP ne permettent pas d'évaluer la contribution du Fonds à la durabilité environnementale et sociale du secteur ou à sa compétitivité (points 77 à 83).

### **Recommandation n° 3 – Renforcer le suivi de la performance des financements de l'UE et de la durabilité environnementale**

---

La Commission devrait:

- a) afin d'améliorer l'évaluation et la conception des politiques, œuvrer avec les États membres à renforcer la pertinence et la fiabilité des systèmes utilisés pour suivre les financements alloués par l'UE à l'aquaculture, et assurer la cohérence entre ces systèmes;
- b) veiller à ce que les indicateurs de durabilité se rapportant spécifiquement à l'aquaculture soient disponibles à temps pour l'élaboration des propositions relatives au programme de financement de l'après-2027, par exemple dans le cadre du système de surveillance de la bioéconomie à l'échelle de l'UE.

**Quand? a) D'ici à fin 2025; b) d'ici à fin 2026**

Le présent rapport a été adopté par la Chambre I, présidée par Joëlle Elvinger, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 27 septembre 2023.

*Par la Cour des comptes*

Tony Murphy  
*Président*



# Annexe

## Actions de la Commission prévues dans les orientations stratégiques de 2013

Domaines	Actions de la Commission
Simplification des procédures administratives	<p>Œuvrer au recensement des meilleures pratiques et des possibilités d'amélioration.</p> <p>Préparer des documents d'orientation portant sur les exigences, en matière d'aquaculture, de la directive-cadre sur l'eau et de la directive-cadre «Stratégie pour le milieu marin».</p>
Assurer à l'aquaculture un développement et une croissance durables grâce à une planification de l'espace coordonnée.	<p>Suivre la mise en œuvre de la planification coordonnée de l'espace maritime.</p> <p>Diffuser des études et expériences en vue d'aider les États membres dans leur planification.</p> <p>Organiser un séminaire sur les meilleures pratiques durant l'été 2014.</p>
Renforcer la compétitivité de l'aquaculture dans l'Union européenne.	<p>Coordonner et soutenir la recherche et l'innovation dans le domaine aquacole, en s'appuyant sur l'ensemble des programmes et Fonds de l'UE.</p> <p>Encourager le transfert de connaissances, les meilleures pratiques et l'innovation, notamment les résultats des projets de recherche de l'UE.</p> <p>Mettre à disposition un observatoire des marchés de l'UE fournissant, de manière conviviale, une meilleure information sur le marché.</p>
Assurer des conditions de concurrence équitables pour les opérateurs de l'UE en exploitant leurs avantages concurrentiels.	<p>Veiller à ce que les règles d'étiquetage, notamment celles concernant la fraîcheur, la provenance et le nom commercial du produit soient pleinement mises en œuvre.</p> <p>Améliorer la transparence des marchés et informer sur les tendances aux niveaux local, international et de l'UE.</p> <p>Lancer d'ici à la fin 2013 une campagne de communication sur les atouts de l'aquaculture de l'UE.</p>

# Sigles, acronymes et abréviations

**CSTEP:** comité scientifique, technique et économique de la pêche

**EBIT:** résultat avant intérêts et impôts (*Earnings Before Interest and Taxes*)

**EUMOFA:** Observatoire européen des marchés des produits de la pêche et de l'aquaculture

**FAO:** Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture

**FEAMP:** Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche

**Feampa:** Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture

**FEP:** Fonds européen pour la pêche

**IFOP:** Instrument financier d'orientation de la pêche

**JRC:** Centre commun de recherche (*Joint Research Centre*)

**PCP:** politique commune de la pêche

**PGDH:** plan de gestion de district hydrographique

**PU2:** priorité 2 de l'Union

**SIG:** système d'information géographique

# Glossaire

**Absorption** – Part des fonds de l'UE alloués aux États membres, souvent exprimée en pourcentage, qui a été dépensée pour financer des projets éligibles.

**Analyse d'impact** – Analyse des effets probables (ex ante) ou réels (ex post) d'une initiative stratégique ou d'un autre type d'action.

**Bon état écologique** – Niveau élevé de santé, de biodiversité, de productivité et de durabilité à long terme dans les mers et les océans.

**Cadre d'action prioritaire** – Outil de planification pluriannuelle, introduit par la directive «Habitats», qui donne une vue d'ensemble des mesures nécessaires à l'exploitation du réseau Natura 2000, ainsi que des montants et sources de financement nécessaires.

**Centre commun de recherche (JRC)** – Direction générale de la Commission qui fournit des informations et des conseils scientifiques à l'appui des politiques de l'UE.

**Comité scientifique, technique et économique de la pêche** – Groupe d'experts désignés par la Commission pour contribuer à la mise en œuvre de la politique commune de la pêche.

**Empreinte carbone** – Mesure de l'impact d'une activité sur l'environnement, évaluée en fonction des gaz à effet de serre qu'elle génère.

**Espèce exotique envahissante** – Animal ou végétal qui a été introduit accidentellement ou délibérément sur un territoire hors de son aire de répartition naturelle et qui représente une grave menace pour son nouvel environnement.

**Horizon Europe** – Programme de financement de la recherche et de l'innovation de l'UE pour la période 2021-2027.

**Horizon 2020** – Programme de financement de la recherche et de l'innovation de l'UE pour la période 2014-2020.

**Indicateur de résultat** – Variable mesurable qui donne des informations permettant d'évaluer les effets immédiats des projets financés sur la population cible.

**Interreg** – Programme de l'UE qui soutient la coopération interrégionale et internationale dans le cadre de projets transfrontaliers de développement régional.

**LIFE** – Instrument financier soutenant la mise en œuvre de la politique environnementale et climatique de l'UE par le cofinancement de projets dans les États membres.

**Natura 2000** – Réseau constitué de zones de conservation des espèces rares et menacées, et de certains types d'habitats naturels rares protégés en vertu du droit de l'UE.

**Pacte vert pour l'Europe** – Stratégie de croissance que l'UE a adoptée en 2019 pour parvenir à la neutralité climatique d'ici à 2050.

**Période de programmation** – Période dans le cadre de laquelle un programme de dépenses de l'UE est planifié et exécuté.

**Plan de gestion de district hydrographique** – Document portant sur la gestion d'un district hydrographique donné de l'UE et exposant les actions prévues pour atteindre les objectifs de la directive-cadre sur l'eau.

**Plan stratégique national pluriannuel** – Document définissant, sur plusieurs années, les objectifs d'un État membre en matière de promotion de l'aquaculture durable, ainsi que les mesures et les calendriers nécessaires pour les atteindre.

**Planification de l'espace maritime** – Analyse, organisation et désignation de zones maritimes et océaniques dans l'optique de garantir l'efficacité, la sécurité et la durabilité des activités humaines en concurrence.

**Politique commune de la pêche** – Cadre de l'UE pour la gestion des ressources halieutiques et de la pêche, conçu de manière à garantir la pérennité des stocks halieutiques ainsi qu'un revenu stable pour les pêcheurs.

**Programme opérationnel** – Cadre pour la mise en œuvre des projets financés par l'UE pour une période donnée, qui tient compte des priorités et des objectifs fixés dans les accords de partenariat conclus entre la Commission et les différents États membres.

**Stratégie marine** – Stratégie nationale élaborée par chaque État membre de l'UE en vue d'atteindre ou de maintenir le bon état écologique des mers et des océans.

**Suivi** – Observation et contrôle systématiques, en partie au moyen d'indicateurs, des progrès accomplis dans la réalisation d'un objectif.

## Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2023-25>

## Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2023-25>

## Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre I (Utilisation durable des ressources naturelles), présidée par Joëlle Elvinger, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de Nikolaos Milionis, Membre de la Cour, assisté de: Kristian Sniter, chef de cabinet; Matteo Tartaglia, attaché de cabinet; Emmanuel Rauch, manager principal; Maria Eulàlia Reverté i Casas, suivie de Matteo Tartaglia et d'Anna Zalega, chefs de mission; Małgorzata Frydel, Greta Kapustaitė et Asimina Petri, auditrices. L'assistance graphique a été assurée par Marika Meisenzahl. L'assistance linguistique a été fournie par Richard Moore et Michael Pyper.



*De gauche à droite: Maria Eulàlia Reverté i Casas, Kristian Sniter, Anna Zalega, Emmanuel Rauch, Nikolaos Milionis, Matteo Tartaglia, Greta Kapustaitė, Małgorzata Frydel et Asimina Petri.*

# DROITS D’AUTEUR

© Union européenne, 2023

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d’ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d’auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l’UE, fait l’objet d’une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d’indiquer les modifications éventuelles que vous avez apportées. Si vous réutilisez du contenu de la Cour des comptes européenne, vous avez l’obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d’obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsqu’une telle autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l’autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d’utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n’appartiennent pas à l’UE, il peut être nécessaire de demander l’autorisation directement aux titulaires des droits d’auteur.

**Figure 3** – Images: © Sergey Chayko, Irina K., zcy, delarue, xamtiw, nosyrevy, stock.adobe.com.

**Photo 2:** © Chawran, stock.adobe.com.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l’Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n’a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d’auteur et de protection des données.

## Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l’accord préalable de celle-ci.

HTML	ISBN 978-92-849-0969-8	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/170851	QJ-AB-23-025-FR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-0978-0	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/3018	QJ-AB-23-025-FR-N

L'aquaculture est un élément important de l'économie bleue dans l'UE et, pratiquée de manière durable, elle peut constituer une source de protéines à faible empreinte carbone. Nous avons constaté que le cadre stratégique de l'UE pour l'aquaculture s'était amélioré ces dernières années. Cependant, certaines stratégies nationales essentielles pour l'environnement ne tiennent pas vraiment compte de l'aquaculture, et la planification de l'espace ainsi que les procédures d'octroi des licences au niveau des États membres représentent toujours un frein au développement de cette activité. L'augmentation importante du financement de l'UE en faveur de l'aquaculture au cours de la période 2014-2020 a été suivie d'une absorption relativement faible et de l'application de critères de sélection de projets peu exigeants. L'activité a connu une faible croissance dans les États membres sur cette période, et il n'existe pas d'indicateurs fiables permettant de déterminer la durabilité du secteur ou la contribution apportée par l'augmentation des financements de l'Union.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE



Office des publications  
de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: [eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx)  
Site web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors