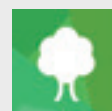


Rapport spécial

L'efficacité du soutien à l'aquaculture apporté par le Fonds européen pour la pêche



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

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

Tél. +352 4398-1

Courriel: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2014

ISBN 978-92-872-1461-4
doi:10.2865/53784

© Union européenne, 2014
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Luxembourg

Rapport spécial

L'efficacité du soutien à l'aquaculture apporté par le Fonds européen pour la pêche

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4,
deuxième alinéa, du TFUE)

Points

Glossaire et abréviations

I-IX Synthèse

1-14 Introduction

1-5 L'aquaculture dans l'Union européenne

6-14 Politique de l'UE dans le domaine de l'aquaculture

6 Aquaculture et politique commune de la pêche (PCP)

7-8 Stratégie pour l'aquaculture de la Commission

9-14 Le Fonds européen pour la pêche

15-17 Étendue et approche de l'audit

18-69 Observations

18-36 La conception des mesures d'aide au développement durable de l'aquaculture et leur suivi au niveau de l'UE n'ont pas toujours été appropriés

18-19 Les dispositions relatives à la PCP et au FEP ne comportaient pas suffisamment de détails sur le contenu des mesures d'aide au développement durable de l'aquaculture

20-22 L'examen, par la Commission, des plans stratégiques et des programmes opérationnels nationaux n'a pas permis de garantir systématiquement qu'ils étaient conçus de manière à optimiser l'efficacité de la politique aquacole

23-25 La Commission n'a pas fourni d'orientations exhaustives sur les questions environnementales en matière d'aquaculture

26-30 La Commission ne s'est pas suffisamment assurée de la comparabilité des données sur l'état d'avancement général de la réalisation des objectifs visés par la politique aquacole

31-34 La Commission a réalisé peu de contrôles et d'évaluations pertinents et a assuré un suivi limité

35-36 Les résultats des projets financés par des deniers publics dans les secteurs de l'innovation et de la recherche n'ont pas été pleinement exploités

37-54 Les mesures d'aide au développement durable de l'aquaculture n'ont pas été bien conçues et mises en œuvre par les États membres

37-38 Dans les États membres contrôlés, les initiatives visant à soutenir l'aquaculture étaient insuffisantes

39-40 La planification de l'espace et les procédures d'octroi de licences ont été déficientes

Table des matières

- 41-42 La crise économique et financière a eu une incidence significative sur le secteur aquacole
- 43-45 Les plans stratégiques nationaux ne comportaient pas d'objectifs clairs pour l'aquaculture
- 46-48 Les programmes opérationnels étaient affectés par plusieurs insuffisances
- 49-52 Les États membres n'ont pas suffisamment tenu compte des politiques environnementales et sanitaires
- 53-54 Les résultats communiqués par certains États membres comportaient des inexactitudes graves
- 55-69 **Jusqu'à présent, les mesures prises au titre du FEP n'ont pas suffisamment permis d'optimiser l'utilisation de l'aide apportée au développement durable de l'aquaculture**
- 55-56 Les objectifs généraux au niveau de l'UE n'ont pas été atteints
- 57-58 Les objectifs au niveau des États membres n'ont pas été atteints
- 59-69 Un nombre significatif de projets contrôlés n'étaient pas susceptibles de contribuer à moindre coût à la réalisation des objectifs
- 60-64 L'aide au développement durable était limitée et le ciblage insuffisant
- 65-66 Les résultats escomptés des projets n'ont pas été obtenus ou n'ont fait l'objet d'aucune vérification
- 67-69 Jusqu'à présent, l'aide n'a pas été utilisée de façon optimale
- 70-71 **La nouvelle politique commune de la pêche et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) (à partir de 2014)**
- 72-78 **Conclusions et recommandations**
- Annexe I — Chiffre d'affaires de l'aquaculture et aide apportée au titre du FEP**
- Annexe II — Échantillon de projets contrôlés**
- Annexe III — Résultats des projets contrôlés**

Réponses de la Commission

Aquaculture: l'aquaculture désigne tous les types d'élevage ou de culture d'organismes aquatiques mettant en œuvre des techniques visant à augmenter, au-delà des capacités naturelles du milieu, la production des organismes en question; ceux-ci demeurent, tout au long des phases d'élevage et de culture, et jusqu'à la récolte incluse, la propriété d'une personne physique ou morale.

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

Effet d'aubaine: situation dans laquelle une opération subventionnée aurait pleinement ou partiellement été entreprise sans l'octroi de l'aide.

EMAS: le système de management environnemental et d'audit (EMAS — *Eco-Management and Audit Scheme*) de l'UE est un outil de gestion développé par la Commission européenne pour permettre aux entreprises et à d'autres organisations d'évaluer, de communiquer et d'améliorer leurs performances environnementales (<http://ec.europa.eu/environment/emas/>).

FAO: Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (*Food and Agriculture Organisation*).

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

FEP: Fonds européen pour la pêche.

Gestion intégrée des zones côtières: ce type de gestion vise à coordonner la mise en œuvre de différentes politiques (comme celles relatives à l'aquaculture, au tourisme et à l'énergie éolienne) dans les zones côtières, afin de contribuer à un développement côtier durable.

LIFE: Instrument financier pour l'environnement.

Objectif de convergence: objectif régional qui vise le développement des régions de l'UE dont le produit intérieur brut par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE.

PC: programme-cadre.

PCP: politique commune de la pêche. Le présent rapport concerne la PCP pendant la période allant jusqu'en 2013.

Planification de l'espace: la planification de l'espace, notamment de l'espace maritime, désigne un processus public consistant à analyser et à planifier la répartition spatiale et temporelle des activités humaines dans les zones maritimes pour atteindre des objectifs économiques, environnementaux et sociaux. Elle a un rôle essentiel à jouer en fournissant des orientations et des données fiables sur le site à choisir pour l'implantation d'une activité économique, y compris aquacole, en apportant des certitudes aux investisseurs, en évitant les conflits et en dégagant des synergies entre activités et environnements, avec pour ultime finalité de travailler à un développement durable.

PO: programme opérationnel.

Poissons: dans le présent rapport, le terme «poissons» désigne les poissons à nageoires, les crustacés et les mollusques.

PSN: plan stratégique national.

SWOT: acronyme désignant une analyse des forces, des faiblesses, des opportunités et des menaces (*strengths, weaknesses, opportunities, threats*).

I

Chaque année, le secteur de l'aquaculture de l'UE produit quelque 1,3 million de tonnes de poissons et réalise un chiffre d'affaires de 4 milliards d'euros. Au cours de la période allant jusqu'en 2013, la politique commune de la pêche (PCP) et son instrument de financement, le Fonds européen pour la pêche (FEP), ont notamment visé à encourager le développement durable de l'aquaculture. En mai 2013, le FEP avait ainsi dégagé plus de 400 millions d'euros pour financer des mesures en faveur des investissements productifs dans l'aquaculture, des mesures environnementales et des mesures de santé.

II

La Cour a examiné si les mesures prises au titre du FEP ont été bien conçues et mises en œuvre, et si elles ont permis une utilisation optimale de l'aide. Pour ce faire, elle a contrôlé la conception et l'exécution des mesures d'aide par la Commission et par les États membres, ainsi que des projets mis en œuvre dans ces derniers.

III

La Cour a constaté que, dans l'ensemble, le FEP n'a pas permis de soutenir efficacement le développement durable de l'aquaculture.

IV

Elle a également constaté que, au niveau de l'UE, la conception et le suivi des mesures d'aide au développement durable de l'aquaculture n'ont pas été satisfaisants. La PCP et le FEP n'ont pas fourni de cadre suffisamment clair pour le développement de l'aquaculture au cours de la période allant jusqu'en 2013. La Cour a observé qu'un nombre suffisant d'orientations sur la viabilité environnementale avaient été données dans le cas des sites Natura 2000, mais pas en ce qui concerne les questions relatives à la directive-cadre sur l'eau, à la directive-cadre «Stratégie pour le milieu marin» et à la directive concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement. Cela explique en partie l'insuffisance des mesures prises par les États membres pour traiter cette question importante. Les données sur l'aquaculture provenant de différentes sources dans l'UE n'étaient pas suffisamment comparables, ce qui complique l'évaluation des résultats des mesures aquacoles. Les comités de suivi du FEP n'ont pas assuré de suivi adéquat de l'aquaculture, les informations de gestion ont été lacunaires et les résultats de projets de recherche pertinents financés par des deniers publics n'ont pas été pleinement exploités.

V

Au niveau des États membres, les mesures d'aide au développement durable de l'aquaculture n'ont pas été bien conçues et mises en œuvre. Les plans stratégiques nationaux (PSN) et les programmes opérationnels (PO) des États membres n'ont pas fourni une base suffisamment claire pour soutenir l'aquaculture, et il n'existait aucune stratégie cohérente pour ce secteur. La planification insuffisante de l'espace, associée à la complexité des procédures d'octroi de licences, a freiné le développement durable. Des inexactitudes significatives et des lacunes d'ordre méthodologique affectaient également les données sur la production présentées dans plusieurs rapports annuels d'exécution.

VI

La Cour a constaté que les principaux objectifs en matière de croissance du secteur aquacole n'ont pas été atteints à ce jour, et que ce secteur a connu de nombreuses années de stagnation. La crise économique et financière y a sans nul doute contribué de manière significative, du moins dans les principaux États membres producteurs. La Cour a également observé que les projets contrôlés dans les États membres visités étaient souvent mal sélectionnés. Parmi les projets contrôlés, quelques-uns seulement ont permis de générer les résultats escomptés et d'utiliser l'aide de façon optimale; en outre, ces projets n'ont guère contribué à la croissance et à l'emploi.

VII

En conclusion, pour la période allant jusqu'en 2013, le cadre existant au niveau de l'UE et à celui des États membres n'a pas permis de concrétiser les objectifs de l'Union en matière de développement durable de l'aquaculture. De plus, les mesures effectivement mises en œuvre n'ont pas permis d'obtenir suffisamment de résultats.

VIII

C'est pourquoi la Cour recommande à la Commission de réaliser les actions suivantes quand elle mettra en œuvre les mesures d'aide à l'aquaculture au titre du nouveau Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche:

- a) lors de l'approbation des programmes opérationnels des États membres, examiner si les objectifs pour le développement durable de l'aquaculture sont réalistes et appropriés, et si l'aide est ciblée sur des mesures susceptibles de contribuer à leur réalisation;

- b) lors de la définition des priorités en matière de financement public, établir des lignes directrices pour tenir compte des facteurs environnementaux pertinents;
- c) le cas échéant, s'assurer que les programmes opérationnels des États membres ne sont approuvés que si des stratégies nationales appropriées en matière de développement du secteur aquacole sont élaborées;
- d) encourager les États membres à mettre en œuvre une planification de l'espace pertinente et à simplifier les procédures administratives ainsi que celles pour l'octroi des licences, afin de soutenir le développement du secteur aquacole;
- e) améliorer la comparabilité des données statistiques sur l'aquaculture collectées auprès de ses différentes sources, afin d'en renforcer l'exactitude et l'exhaustivité.

IX

La Cour recommande aux États membres de réaliser les actions suivantes quand ils mettront en œuvre les mesures d'aide à l'aquaculture au titre du nouveau Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche:

- a) élaborer et appliquer des stratégies nationales cohérentes pour le développement du secteur aquacole;
- b) mettre en œuvre une planification de l'espace pertinente, et simplifier les procédures administratives ainsi que celles pour l'octroi des licences, afin de soutenir le développement du secteur aquacole;
- c) s'assurer que le financement public est octroyé en priorité à des projets qui contribuent au mieux au développement durable de l'aquaculture et à l'utilisation optimale de l'aide;
- d) suivre plus attentivement les résultats des projets en définissant et en utilisant des indicateurs pertinents.



Source: Cour des comptes européenne.

L'aquaculture dans l'Union européenne

01

L'aquaculture désigne tous les types d'élevage ou de culture d'organismes aquatiques mettant en œuvre des techniques visant à augmenter, au-delà des capacités naturelles du milieu, la production des organismes en question; ceux-ci demeurent, tout au long des phases d'élevage et de culture, et jusqu'à la récolte incluse, la propriété d'une personne physique ou morale¹.

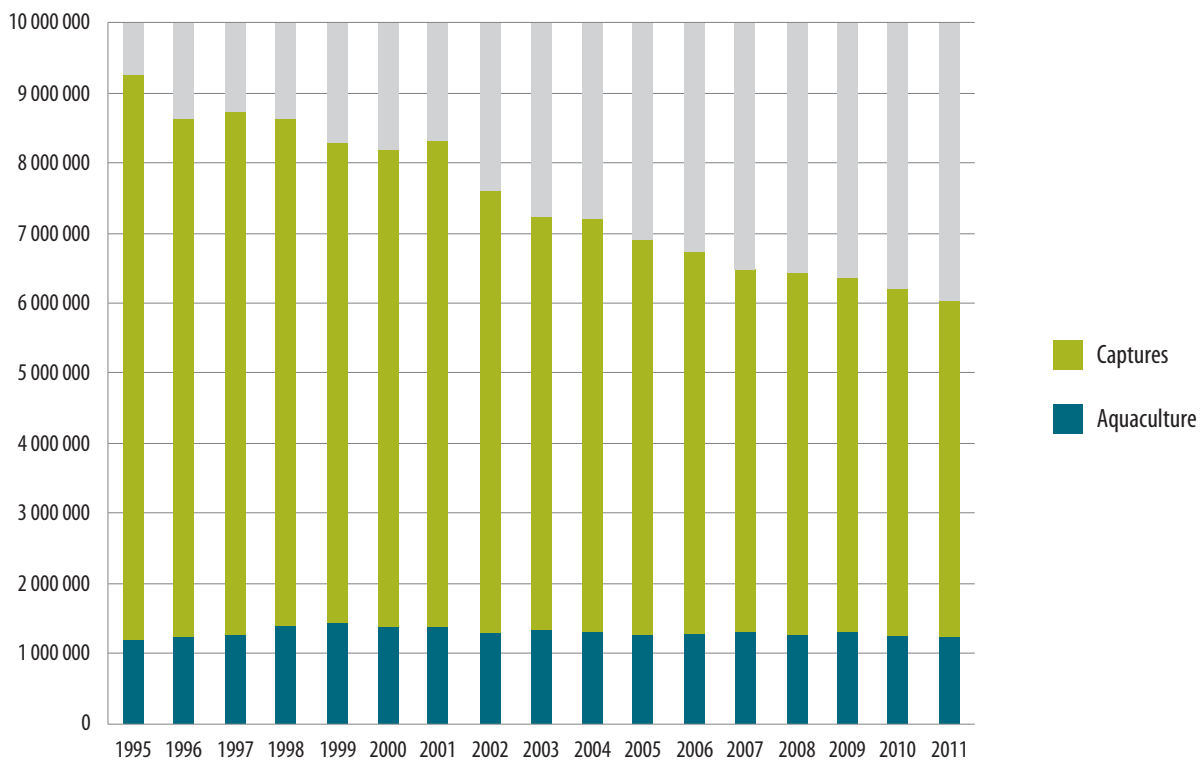
02

L'aquaculture est l'une des activités qui composent la production de poissons², l'autre étant la capture de poissons sauvages. En 2011, à savoir la dernière année pour laquelle des informations sont disponibles, l'UE a produit environ 6 millions de tonnes de poissons, dont 1,3 million de tonnes provenaient de l'aquaculture. Comme le montre le **graphique 1**, la production annuelle de poissons dans l'Union est en baisse depuis de nombreuses années, en raison de la diminution des captures de poissons et de la stagnation de l'aquaculture. Dans l'UE, 65 % des poissons consommés sont importés.

- 1 Article 3, point d), du règlement (CE) n° 1198/2006 du Conseil du 27 juillet 2006 relatif au Fonds européen pour la pêche (JO L 223 du 15.8.2006, p. 1).
- 2 Dans le présent rapport, par «production de poissons», il faut entendre la production de poissons à nageoires, de crustacés et de mollusques.

Graphique 1

Production de poissons de l'UE (tonnes)



Source: Eurostat.

03

Les poissons à nageoires représentent trois quarts de la valeur de la production aquacole de l'UE³. Le secteur génère quelque 80 000 emplois et réalise un chiffre d'affaires annuel de 4 milliards d'euros⁴. En Europe, les consommateurs n'ont pas le même comportement à l'égard des poissons d'élevage dans tous les pays; ils sont plus nombreux à préférer les poissons capturés, ce qui entraîne une augmentation des prix du marché.

04

Bien que les espèces faisant l'objet d'élevage dans l'UE soient nombreuses, l'essentiel de la production aquacole est constitué par un petit nombre d'entre elles. Les principaux pays producteurs sont la France, le Royaume-Uni, la Grèce, l'Espagne et l'Italie, qui, ensemble, représentent 77 % de la valeur du chiffre d'affaires, comme l'indique le **tableau 1**.

05

Alors que l'aquaculture connaît une stagnation dans l'UE, la production aquacole mondiale augmente depuis de nombreuses années. De 2000 à 2011, la production mondiale a presque doublé, passant de 32 millions à 63 millions de tonnes (voir **graphique 2**). Près de 90 % de la production provient à présent d'Asie. L'aquaculture fournit déjà environ 40 % de l'approvisionnement mondial en poissons destinés à la consommation humaine⁵.

3 FAO, *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture*, Rome, 2012.

4 Centre commun de recherche de la Commission européenne, *The economic performance of the EU Aquaculture Sector* (Les performances économiques du secteur de l'aquaculture de l'UE) (CSTEP-13-29), Bruxelles, 2013 (données pour 2011).

5 FAO, *Statistiques sur la production mondiale aquacole en 2011* (<ftp://ftp.fao.org/fi/news/GlobalAquacultureProductionStatistics2011.pdf>).

Tableau 1

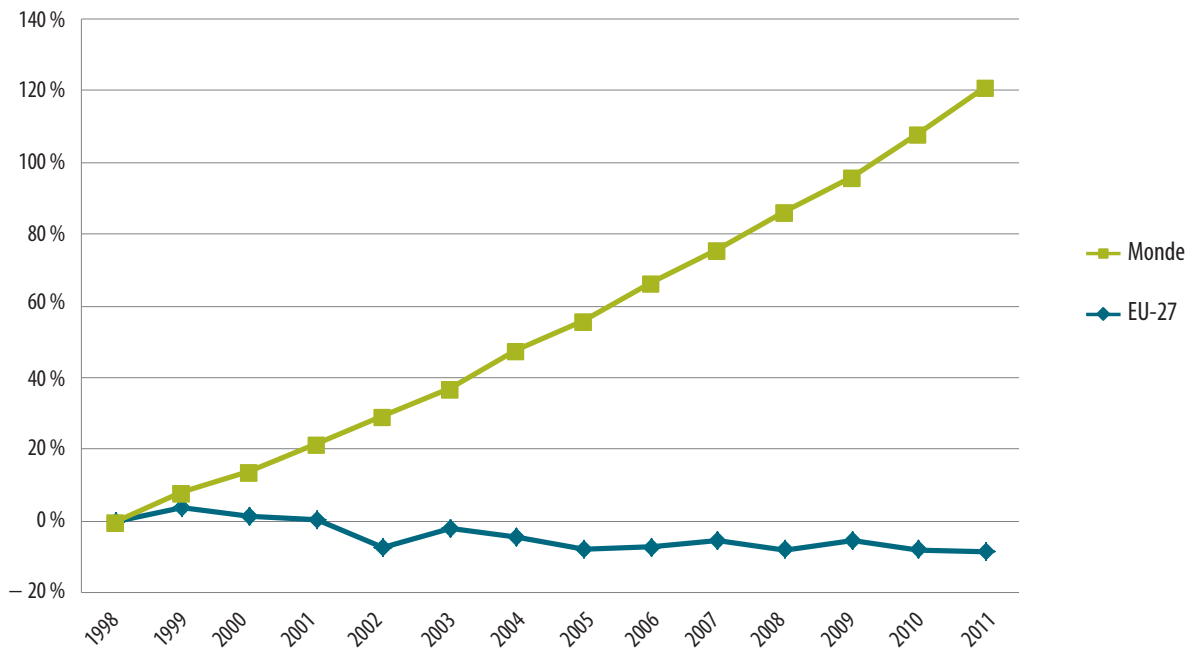
Principaux États membres pratiquant l'aquaculture et principales espèces concernées

Valeur du chiffre d'affaires de 2011 (millions d'euros)										
État membre		Total	Daurades et bars	Saumons	Truites	Huîtres	Moules	Palourdes	Carpes	Autres espèces
France	22 %	898	35	0	120	502	164	0	5	72
Royaume-Uni	18 %	740	2	678	35	1	21	0	1	2
Grèce	13 %	523	485	0	4	0	9	0	0	25
Espagne	12 %	501	199	0	51	2	102	14	1	132
Italie	11 %	423	61	0	140	0	40	106	3	73
Total	77 %	3 085	782	678	350	505	336	120	10	304
Autres États membres	23 %	933	65	80	265	38	90	27	134	234
Total UE		4 018	847	758	615	543	426	147	144	538
			21 %	19 %	15 %	14 %	11 %	4 %	4 %	13 %

Source: Rapport de 2013 du Centre commun de recherche (CCR) intitulé *The economic performance of the EU Aquaculture Sector* (Les performances économiques du secteur de l'aquaculture de l'UE) (CSTEP-13-29). (Les différences sont dues aux arrondis.)

Tendance mondiale de la production aquacole

Comparaison entre la production aquacole mondiale et celle de l'UE (1998 = 100 %)



Source: Eurostat (pour l'EU-27) et FAO (pour le monde).



Source: Cour des comptes européenne.

Politique de l'UE dans le domaine de l'aquaculture

Aquaculture et politique commune de la pêche

06

Le règlement (CE) n° 2371/2002 du Conseil⁶ fixe les objectifs de la PCP pour la période 2002-2013. Le principal objectif de cette politique, qui s'applique également à l'aquaculture, est énoncé à l'article 2 du règlement. Il s'agit de «garanti[r] une exploitation des ressources aquatiques vivantes qui crée les conditions de durabilité nécessaires tant sur le plan économique, environnemental qu'en matière sociale».

Stratégie pour l'aquaculture de la Commission

07

En septembre 2002, la Commission a publié une stratégie pour le développement durable de l'aquaculture européenne⁷ qui visait trois objectifs principaux:

- a) créer des emplois à long terme et une croissance durable;
- b) fournir aux consommateurs des produits de qualité et promouvoir des normes élevées en matière de santé et de bien-être des animaux;
- c) garantir une activité respectueuse de l'environnement.

08

En 2009, la Commission a reconnu⁸ que la production aquacole dans l'UE stagnait depuis 2002, à la différence des autres régions du monde, où de forts

taux de croissance étaient enregistrés, et que d'importantes actions étaient nécessaires pour promouvoir la compétitivité et encourager la croissance durable ainsi que la gouvernance. Elle a revu sa stratégie, mais a conservé des objectifs similaires à ceux de 2002:

- a) favoriser la viabilité économique;
- b) garantir la sécurité alimentaire, ainsi que la santé et le bien-être des animaux;
- c) s'attaquer aux problèmes environnementaux générés par l'aquaculture.

Le Fonds européen pour la pêche

09

Le Fonds européen pour la pêche (FEP)⁹ a été l'instrument financier de la PCP pendant la période 2007-2013. Il comportait cinq axes prioritaires et était doté d'un budget total de 4,3 milliards d'euros. Chaque axe comprenait plusieurs mesures. Le financement octroyé au titre du FEP était réparti comme suit:

- o axe prioritaire 1: adaptation de la flotte communautaire (1,2 milliard d'euros);
- o axe prioritaire 2: **aquaculture**, pêche dans les eaux intérieures, transformation et commercialisation des produits (1,2 milliard d'euros);
- o axe prioritaire 3: mesures d'intérêt commun (1,1 milliard d'euros);
- o axe prioritaire 4: développement durable des zones de pêche (0,6 milliard d'euros);
- o axe prioritaire 5: assistance technique (0,2 milliard d'euros).

6 Règlement (CE) n° 2371/2002 du Conseil du 20 décembre 2002 relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche (JO L 358 du 31.12.2002, p. 59).

7 COM(2002) 511 final du 19 septembre 2002.

8 COM(2009) 162 final du 8 avril 2009.

9 Règlement (CE) n° 1198/2006. Le FEP a remplacé l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP).

Introduction

10

Aucun axe n'était donc spécifiquement consacré à l'aquaculture. Cependant, des fonds lui étaient octroyés au titre des axes 2 et 3, et la mesure 2.1 de l'axe 2, relative à l'aquaculture, ciblait spécifiquement la viabilité de ce secteur sur les plans économique, environnemental et social, et pouvait aussi être utilisée pour soutenir la compétitivité. L'**annexe I** présente le montant des dépenses prévues pour l'axe 2, ainsi que celui des engagements au titre du FEP alloués à la mesure 2.1 (relative à l'aquaculture) jusque fin mai 2013, qui s'élève à 438 millions d'euros pour 5 826 projets. Ce montant est fondé sur les données transmises par les États membres à la Commission.

11

Pour un projet approuvé, la contribution maximale au titre du FEP était de 75 % des dépenses publiques totales dans les régions de convergence¹⁰, et de 50 % ailleurs. Les fonds de l'UE devaient donc être complétés par d'autres financements publics octroyés par les États membres. La contribution publique (de l'UE et des États membres) en faveur des micro-, petites et moyennes entreprises des secteurs visés pouvait représenter jusqu'à 60 % du coût des investissements dans les régions couvertes par l'objectif de convergence, et jusqu'à 40 % dans les autres¹¹.

12

Les mesures aquacoles ont permis d'octroyer une aide au titre du FEP aux mesures suivantes¹²:

- a) mesures en faveur des investissements productifs dans l'aquaculture;
- b) mesures aqua-environnementales;
- c) mesures de santé publique;
- d) mesures de santé animale.

13

Pour le FEP pris dans son ensemble, les priorités des axes et des mesures ont été définies par les États membres dans des plans stratégiques nationaux, à l'issue d'un processus de dialogue et de consultation avec la Commission. Les États membres ont ensuite présenté les programmes opérationnels nationaux fondés sur ces plans à la Commission afin qu'elle les examine et les approuve sous la forme d'une décision. Un comité de suivi est établi pour suivre la mise en œuvre de chaque programme opérationnel.

14

Le règlement sur l'exécution du FEP dispose que les États membres sont également tenus d'enregistrer les statistiques suivantes concernant le soutien apporté à l'aquaculture au titre de l'axe 2:

- le tonnage produit par l'aquaculture, la transformation et la pêche dans les eaux intérieures;
- le pourcentage de projets promouvant des méthodes de production respectueuses de l'environnement (qui réduisent l'impact négatif ou qui renforcent l'effet bénéfique sur l'environnement);
- l'augmentation du chiffre d'affaires (en millions d'euros).

10 Les régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE.

11 Annexe II du règlement (CE) n° 1198/2006.

12 Article 28 du règlement (CE) n° 1198/2006.

Étendue et approche de l'audit

15

L'audit visait à répondre à la question suivante: *Le Fonds européen pour la pêche a-t-il permis de soutenir efficacement le développement durable de l'aquaculture?* Pour ce faire, la Cour a répondu à des sous-questions relatives à la conception et à la mise en œuvre des mesures prises par l'UE pour soutenir l'aquaculture, ainsi qu'aux résultats obtenus grâce au financement public.

- a) *Les mesures prises au titre du FEP pour soutenir le développement durable de l'aquaculture ont-elles été bien conçues et ont-elles fait l'objet d'un suivi approprié au niveau de l'UE?* Pour répondre à cette question, la Cour a examiné la manière dont ces mesures ont été conçues, ainsi que le rôle joué par la Commission dans leur mise en œuvre.
- b) *Les mesures prises au titre du FEP pour soutenir le développement durable de l'aquaculture ont-elles été bien conçues et mises en œuvre par les États membres?* Pour répondre à cette question, la Cour a examiné les plans stratégiques nationaux et les programmes opérationnels des États membres, les questions qui s'y rapportent (y compris la planification de l'espace et l'octroi des licences) ainsi que la façon dont les mesures ont été mises en œuvre.
- c) *Le FEP a-t-il permis d'optimiser l'utilisation de l'aide et de soutenir le développement durable de l'aquaculture?* Pour répondre à cette question, la Cour a examiné si les objectifs généraux avaient été atteints, dans quelle mesure les projets sélectionnés avaient contribué au développement durable, et comment ces derniers avaient été ciblés. La Cour a également apprécié la croissance, l'emploi, les résultats réels ainsi que les éléments probants attestant de l'utilisation optimale de l'aide.

16

L'audit a été centré sur des projets financés entre 2007 et 2011. Il a été réalisé auprès des services concernés de la Commission et dans six États membres (l'Espagne, la France, l'Italie, la Pologne, le Portugal et la Roumanie) qui représentent plus de 50 % de la production aquacole et qui absorbent plus de 50 % du soutien budgétaire octroyé par le FEP dans l'UE (voir **annexe I**).

17

Dans les États membres, la Cour a examiné la documentation relative à 60 projets (voir **annexe II**), dont 31 ont été contrôlés sur place. Les procédures de sélection des projets et les résultats que ces derniers ont effectivement permis d'obtenir ont été examinés et comparés aux objectifs visés par le FEP. La Cour a accordé une attention particulière aux procédures mises en place par les États membres pour assurer une utilisation optimale des deniers publics et le développement durable de l'aquaculture.



Source: Cour des comptes européenne.

La conception des mesures d'aide au développement durable de l'aquaculture et leur suivi au niveau de l'UE n'ont pas toujours été appropriés

Les dispositions relatives à la PCP et au FEP ne comportaient pas suffisamment de détails sur le contenu des mesures d'aide au développement durable de l'aquaculture

18

Le traité confère à l'UE la compétence exclusive en matière de politique de la pêche, mais pas spécifiquement en ce qui concerne l'aquaculture. Néanmoins, la PCP prévoit, entre autres, la mise en œuvre de mesures cohérentes pour soutenir l'aquaculture¹³. Le FEP visait quant à lui à «soutenir la politique commune de la pêche afin de garantir une exploitation des ressources aquatiques vivantes et de soutenir l'aquaculture afin d'assurer la durabilité sur les plans économique, environnemental et social»¹⁴. L'axe prioritaire 2 du FEP prévoyait une enveloppe financière pour l'aquaculture, la pêche dans les eaux intérieures, ainsi que la transformation et la commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture.

19

Les règlements relatifs à la PCP et au FEP ne précisaient pas davantage en quoi devaient consister des mesures cohérentes en faveur de l'aquaculture. En particulier, les objectifs de haut niveau dans ce domaine n'ont pas été concrétisés par des mesures particulières; les États membres n'étaient pas tenus d'établir des programmes spécifiques pour expliquer de façon détaillée comment utiliser au mieux les fonds disponibles en faveur du développement durable de l'aquaculture; de plus, le cadre de suivi et d'évaluation n'était pas suffisamment rigoureux, ni assorti

de suffisamment d'indicateurs communs pour suivre les progrès ou la performance. Ni ces règlements ni les plans stratégiques et programmes opérationnels nationaux abordés ci-après (voir points 43 à 48) ne présentaient de cadre suffisamment clair pour le développement durable de l'aquaculture au cours de la période allant jusqu'en 2013.

L'examen, par la Commission, des plans stratégiques et des programmes opérationnels nationaux n'a pas permis de garantir systématiquement qu'ils étaient conçus de manière à optimiser l'efficacité de la politique aquacole

20

Les PSN couvrent tout le secteur de la pêche et comportent une description succincte de l'ensemble des volets de la politique commune de la pêche, y compris les priorités et les objectifs. Ils doivent donc indiquer, lorsque cela est pertinent pour l'État membre, les priorités, les objectifs et l'estimation des ressources financières publiques requises, notamment pour ce qui est de la stratégie concernant le développement durable du secteur de l'aquaculture¹⁵. La Commission était tenue d'examiner¹⁶ les propositions de PO des États membres, afin de déterminer si elles étaient cohérentes par rapport aux PSN et aux exigences du FEP, y compris en ce qui concerne l'aquaculture.

21

La Cour a constaté que la Commission avait procédé à une évaluation de fond de la cohérence entre les exigences des PO, des PSN et du FEP, y compris en matière d'aquaculture. De manière générale, cette évaluation était approfondie et a servi de base aux négociations avec les États membres qui ont abouti à l'adoption définitive des PO.

- 13 Article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 2371/2002.
- 14 Article 4 du règlement (CE) n° 1198/2006.
- 15 Article 15 du règlement (CE) n° 1198/2006.
- 16 Article 17, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1198/2006.

22

Lors de son audit, la Cour a toutefois relevé des insuffisances affectant la conception des PSN et des PO dans les États membres (voir points 43 à 47). Tout en reconnaissant que la Commission et les États membres étaient dotés de responsabilités spécifiques dans le cadre de la gestion partagée, la Cour a constaté que l'examen des PSN et des PO par la Commission n'a pas suffisamment remédié à ces faiblesses, entre autres en raison du caractère générique des PSN.

La Commission n'a pas fourni d'orientations exhaustives sur les questions environnementales en matière d'aquaculture

23

La viabilité environnementale fait partie des objectifs visés par le financement octroyé au titre du FEP aux mesures aquacoles ainsi que de ceux de la stratégie pour l'aquaculture de la Commission. Les mesures aqua-environnementales sont incluses dans la liste des actions éligibles au financement du FEP (voir point 12). La viabilité environnementale des mesures d'aide à l'aquaculture doit être conforme non seulement à la PCP et au FEP, mais également à la politique environnementale de l'UE. Les principaux domaines politiques concernés sont présentés dans la directive-cadre de l'UE sur l'eau¹⁷, dans la directive-cadre «Stratégie pour le milieu marin»¹⁸, dans la directive concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement¹⁹ et dans la directive «Habitats» (Natura 2000)²⁰. Compte tenu de l'étendue de la législation de l'UE dans ce domaine, il est important que la Commission donne des orientations aux États membres et aux entreprises.

24

À titre d'exemple, la directive «Habitats» impose aux États membres de prendre les mesures appropriées pour éviter, dans les zones spéciales de conservation Natura 2000, la détérioration des habitats naturels et des habitats spécifiques à des espèces, ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées.

25

La Cour a constaté que la Commission avait, de fait, établi des lignes directrices à l'intention des États membres pour soutenir l'aquaculture sur les sites Natura 2000, mais qu'aucune ligne directrice de ce type n'avait été élaborée pour les autres directives mentionnées au point 23. En outre, la Commission n'a pas fourni d'orientations spécifiques sur les mesures aqua-environnementales dans le cadre du FEP. L'insuffisance de ces orientations n'était pas cohérente avec l'objectif du FEP relatif à la viabilité environnementale. De plus, la Cour a constaté que, dans la pratique, le FEP n'a pas soutenu la viabilité environnementale de manière significative (voir points 50 et 51).

La Commission ne s'est pas suffisamment assurée de la comparabilité des données sur l'état d'avancement général de la réalisation des objectifs visés par la politique aquacole

26

Les États membres sont tenus de faire parvenir à la Commission des statistiques sur la production aquacole annuelle (volumes et valeurs)²¹ et, tous les trois ans, des statistiques sur la structure du secteur aquacole, lesquelles sont recueillies et vérifiées par Eurostat. La Commission assure un suivi de ces statistiques, mais ne les valide pas.

- 17 Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (JO L 327 du 22.12.2000, p. 1).
- 18 Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (JO L 164 du 25.6.2008, p. 19).
- 19 Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO L 175 du 5.7.1985, p. 40). L'article 28 du règlement sur le FEP dispose que l'aide n'est octroyée que lorsque certaines règles concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement sont respectées.
- 20 Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206 du 22.7.1992, p. 7).
- 21 Règlement (CE) n° 762/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 relatif à la communication de statistiques sur l'aquaculture par les États membres et abrogeant le règlement (CE) n° 788/96 du Conseil (JO L 218 du 13.8.2008, p. 1).

27

La Commission estime que les statistiques sur la production sont, de manière générale, fiables. Des incohérences ont toutefois été relevées dans les données relatives à la structure du secteur aquacole communiquées par certains États membres. La taille totale des installations est exprimée en hectares et en mètres cubes. D'après Eurostat, l'obligation d'exprimer la taille en mètres cubes pose des difficultés à certains pays, et les statistiques établies dans cette unité risquent de n'être guère comparables. À titre d'exemple, la France et l'Espagne, qui sont les États membres dont le volume de production aquacole est le plus élevé, ont indiqué que la taille totale de leurs installations aquacoles était, respectivement, de 2 532 et de 10 611 m³ en 2011, et que le volume de leurs ventes (voir **annexe I**) était, respectivement, de 283 000 et de 277 000 tonnes. Le Portugal, dont le volume des ventes atteint 8 000 tonnes, a communiqué une taille totale de 22 529 m³.

28

Les États membres sont tenus²² d'envoyer à la Commission un rapport méthodologique annuel sur la collecte des données. La Cour a constaté que la plupart d'entre eux ne le faisaient pas chaque année. Cela retarde la validation des informations statistiques par Eurostat et crée une incertitude quant à la qualité des statistiques sous-jacentes. De plus, trois États membres²³ avaient fourni des données pour 2011 trois à cinq mois après la date butoir du 31 décembre 2012.

29

Certains États membres classent «confidentiel» les données sur la production aquacole par espèces spécifiques de poissons, en raison de la concentration du secteur aquacole et de la possibilité de repérer des informations commerciales sensibles pour des producteurs donnés. Le tableau ci-après montre que huit États membres avaient classé «confidentiel» les données transmises sur la production aquacole (à l'exception des nurseries et des écloséries) pour l'exercice 2011, et que certains États membres n'avaient pas encore communiqué de données. Cette situation empêche Eurostat de publier des données agrégées pour l'EU-27 et, ainsi, réduit la quantité d'informations accessibles au public sur les tendances et les évolutions du secteur (voir **tableau 2**).

22 Article 6 du règlement (CE) n° 762/2008.

23 La Grèce, la France et l'Autriche.

Tableau 2

Valeur de la production aquacole dans l'UE

ZONE GÉOGRAPHIQUE/ ANNÉE	Euros			
	2008	2009	2010	2011
EU-27	3 407 134 614	3 219 102 127	n.d.	n.d.
EU-25	3 372 465 092	3 182 599 297	n.d.	n.d.
EU-15	3 114 534 138	2 988 571 787	n.d.	n.d.
Belgique	667 767	4 034 596	<i>Confidentiel</i>	<i>Confidentiel</i>
Bulgarie	16 538 094	19 512 878	19 576 101	17 113 825
République tchèque	41 537 574	39 266 665	37 108 186	39 865 313
Danemark	98 276 272	88 240 305	<i>Confidentiel</i>	<i>Confidentiel</i>
Allemagne	97 080 122	94 240 346	94 739 574	<i>Confidentiel</i>
Estonie	1 771 650	2 235 436	2 028 836	1 684 752
Irlande	92 442 829	104 271 122	113 132 438	124 900 818
Grèce	369 913 151	397 790 833	n.d.	453 062 003
Espagne	410 808 739	396 337 342	412 166 215	445 462 460
France	691 603 892	697 964 760	<i>Confidentiel</i>	n.d.
Italie	465 600 684	474 862 750	333 238 932	402 822 356
Chypre	33 144 550	16 463 500	20 319 860	n.d.
Lettonie	1 528 601	1 114 894	1 195 864	1 253 766
Lituanie	6 635 949	6 654 996	<i>Confidentiel</i>	<i>Confidentiel</i>
Hongrie	30 324	26 451	27 164	30 293
Malte	93 763 138	47 057 424	82 217 002	45 109 193
Pays-Bas	96 600 777	84 109 496	105 703 231	73 959 895
Autriche	12 741 113	13 878 544	20 355 963	<i>Confidentiel</i>
Pologne	73 284 926	76 372 905	n.d.	<i>Confidentiel</i>
Portugal	40 175 003	34 063 945	47 264 269	58 278 930
Roumanie	18 131 429	16 989 952	5 691 110	15 890 132
Slovénie	3 485 097	3 069 400	2 167 330	<i>Confidentiel</i>
Slovaquie	2 749 143	1 765 838	<i>Confidentiel</i>	2 420 531
Finlande	36 844 618	39 581 700	41 141 158	<i>Confidentiel</i>
Suède	23 247 950	18 435 879	29 040 710	42 442 468
Royaume-Uni	678 531 220	540 760 168	573 902 627	739 685 060

Source: Eurostat.

Observations

Tableau 2

Valeur de la production aquacole dans l'UE – MISE À JOUR EN NOVEMBRE 2014

ZONE GÉOGRAPHIQUE/ ANNÉE	Euros			
	2008	2009	2010	2011
EU-27	3 437 477 237	3 245 570 306	n.d.	n.d.
EU-25	3 402 807 712	3 209 067 475	n.d.	n.d.
EU-15	3 114 534 138	2 988 571 787	n.d.	n.d.
Belgique	667 767	4 034 596	<i>Confidentiel</i>	<i>Confidentiel</i>
Bulgarie	16 538 094	19 512 878	19 576 101	17 113 825
République tchèque	41 537 574	39 266 665	37 108 186	39 865 313
Danemark	98 276 272	88 240 305	<i>Confidentiel</i>	<i>Confidentiel</i>
Allemagne	97 080 122	94 240 346	94 739 574	<i>Confidentiel</i>
Estonie	1 771 650	2 235 436	2 028 836	1 684 752
Irlande	92 442 829	104 271 122	113 132 438	124 900 818
Grèce	369 913 151	397 790 833	n.d.	475 247 778
Espagne	410 808 739	396 337 342	412 166 215	445 462 460
France	691 603 892	697 964 760	667 474 948	689 416 527
Italie	465 600 684	474 862 750	351 507 626	402 822 356
Chypre	33 144 550	16 463 500	20 319 860	27 315 693
Lettonie	1 528 601	1 114 894	1 195 864	1 253 766
Lituanie	6 635 949	6 654 996	<i>Confidentiel</i>	<i>Confidentiel</i>
Hongrie	30 372 947	26 494 631	27 164 440	30 293 195
Malte	93 763 138	47 057 424	82 217 002	50 968 322
Pays-Bas	96 600 777	84 109 496	105 703 231	73 959 895
Autriche	12 741 113	13 878 544	20 355 963	<i>Confidentiel</i>
Pologne	73 284 926	76 372 905	n.d.	<i>Confidentiel</i>
Portugal	40 175 003	34 063 945	47 264 269	58 278 930
Roumanie	18 131 429	16 989 952	5 605 149	15 890 132
Slovénie	3 485 097	3 069 400	2 167 330	<i>Confidentiel</i>
Slovaquie	2 749 143	1 765 838	<i>Confidentiel</i>	2 420 531
Finlande	36 844 618	39 581 700	41 141 158	<i>Confidentiel</i>
Suède	23 247 950	18 435 879	29 040 710	42 442 468
Royaume-Uni	678 531 220	540 760 168	590 768 334	739 685 060

Source: Eurostat.

Note: Le présent tableau a été mis à jour afin de tenir compte des chiffres d'Eurostat de novembre 2014.

30

Indépendamment d'Eurostat, le comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP²⁴) examine également les données sur l'aquaculture fondées sur le cadre relatif à la collecte des données dans lequel les États membres recueillent des informations socio-économiques sur les exploitations aquacoles. Il existe des différences significatives entre les données sur la production aquacole d'Eurostat et celles du CSTEP, comme le montre le **tableau 3**, où les montants présentés pour 2009 concernant les États membres contrôlés sont comparés. Ces différences résultent vraisemblablement des diverses approches méthodologiques requises par les différentes législations pour collecter les données, mais elles n'ont pas été toutes analysées et expliquées par Eurostat ou par le CSTEP.

24 Décision 2005/629/CE de la Commission du 26 août 2005 instituant un comité scientifique, technique et économique de la pêche (JO L 225 du 31.8.2005, p. 18).

Tableau 3 Comparaison entre les données d'Eurostat et celles du CSTEP pour l'exercice 2009

	Production aquacole en 2009							
	Eurostat		Rapport du CSTEP		Différence		Différence en %	
	(milliers d'euros)	(tonnes)	(milliers d'euros)	(tonnes)	(milliers d'euros)	(tonnes)	(milliers d'euros)	(tonnes)
Espagne	396 337	268 457	440 028	268 600	- 43 691	- 143	- 11 %	0 %
France	697 965	236 439	760 067	265 399	- 62 102	- 28 960	- 9 %	- 12 %
Italie	474 863	162 325	474 003	162 325	860	0	0 %	0 %
Pologne	76 373	36 503	88 356	38 854	- 11 983	- 2 351	- 16 %	- 6 %
Portugal	34 064	6 727	37 250	6 208	- 3 186	519	- 9 %	8 %
Roumanie	16 990	13 131	13 896	7 292	3 094	5 839	18 %	44 %

Sources: Statistiques d'Eurostat sur la production aquacole. Rapport du CCR intitulé *The Economic Performance of the EU Aquaculture Sector* (Les performances économiques du secteur de l'aquaculture de l'UE) (CSTEP-OWP-12-03, 2012).

La Commission a réalisé peu de contrôles et d'évaluations pertinents et a assuré un suivi limité

31

En vertu du règlement sur le FEP, les États membres sont tenus de transmettre des évaluations intermédiaires²⁵ de leurs PO à la Commission. Ces évaluations pourraient fournir des informations utiles sur la mise en œuvre des mesures aquacoles et permettre ainsi que des actions correctrices soient prises. Or la Cour a constaté que, dans la pratique, la quantité d'informations fournies qui concernaient spécifiquement l'aquaculture était faible.

32

Les contrôles sur place effectués par la Commission en vertu du règlement sur le FEP²⁶ n'avaient couvert en tout que sept projets aquacoles au moment où l'audit de la Cour a eu lieu. En raison de ce faible niveau d'échantillonnage, il est impossible de tirer des conclusions au niveau des États membres ou de l'UE quant à l'efficacité du fonctionnement des systèmes. Il s'agissait de contrôles de conformité qui ne visaient pas à recueillir des informations concernant l'incidence de l'aide apportée par l'Union sur le développement durable de l'aquaculture.

33

Les évaluations intermédiaires de leurs PO réalisées par les États membres ont été transmises à la Commission, qui a engagé un expert pour en faire une synthèse consolidée. Alors que ces évaluations intermédiaires et la synthèse consolidée faisaient référence à l'aquaculture, la Commission n'a réalisé aucune autre appréciation des évaluations afin de déterminer si les mesures d'aide à l'aquaculture étaient appropriées.

34

Un représentant de la Commission participe aux travaux des comités de suivi des États membres sur le FEP à titre consultatif. Ces comités n'ont toutefois guère pu consacrer de temps aux questions aquacoles.

Les résultats des projets financés par des deniers publics dans les secteurs de l'innovation et de la recherche n'ont pas été pleinement exploités

35

Dans la partie 3.1 de sa stratégie de 2009 pour l'aquaculture²⁷, la Commission a noté que le développement durable de celle-ci doit pouvoir s'appuyer sur l'excellence du secteur de la recherche et de l'innovation, et qu'il est essentiel de poursuivre et de renforcer ce soutien.

36

Alors que des montants élevés ont été consacrés aux actions LIFE²⁸ et à celles dans le domaine de la recherche (voir **encadré 1**), l'audit a permis de constater que la Commission n'a pas suffisamment exploité leurs résultats pour définir des objectifs et des lignes directrices en ce qui concerne l'aquaculture (sur des questions comme le rejet d'effluents et de produits chimiques, l'implantation des exploitations et l'incidence des échappements de poissons) (voir points 23 à 25).

25 Article 49, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1198/2006.

26 Article 72 du règlement (CE) n° 1198/2006.

27 COM(2009) 162.

28 LIFE est l'Instrument financier de l'UE pour l'environnement. Sous la gestion directe de la Commission, il finance des projets environnementaux de démonstration dans différents secteurs d'activité. Il finance également la protection de la nature.

Projets de recherche et projets LIFE pertinents

La Cour a fait observer que 14 millions d'euros avaient été consacrés à 18 projets LIFE dans le domaine de l'aquaculture. Ces projets concernaient principalement la gestion des zones côtières, les écosystèmes, les sites Natura 2000 et l'aquaculture marine durable.

La Cour a aussi constaté que 77 projets de recherche relatifs à l'aquaculture avaient bénéficié de 158 millions d'euros au titre du 6^e programme-cadre (PC). En l'occurrence, les principaux domaines concernés étaient la prévention des maladies, l'alimentation des poissons, la reproduction sélective, le bien-être des poissons, le potentiel biologique des nouvelles espèces candidates, la sécurité et la qualité des produits aquacoles, ainsi que la protection de l'environnement.

Projets relatifs à la planification de l'espace pour l'aquaculture

Un projet LIFE concernait la planification de l'espace au moyen d'un système s'appuyant sur le SIG (350 000 euros de financement). Un projet financé au titre du PC (à hauteur de 705 000 euros) portait également sur ce domaine, notamment en ce qui concerne l'aquaculture dans les eaux profondes.

Projets relatifs au contrôle et à l'éradication des maladies dans le domaine de l'aquaculture

Huit projets relevant du PC ont traité de cette question (et bénéficié d'un financement total de 12 millions d'euros). Ils portaient principalement sur le contrôle des agents pathogènes et des parasites ainsi que sur la prévention des maladies.

Projets relatifs aux systèmes de monitoring de l'environnement et aux mesures aqua-environnementales

Deux projets LIFE (dotés d'une enveloppe globale de 584 000 euros) ont ciblé ce domaine; ils étaient centrés sur la formulation de recommandations concernant la gestion de l'eau, le développement de l'aquaculture et la réduction des incidences de cette dernière. Huit projets relevant du PC (dotés d'un financement total de 5 millions d'euros) ont consisté à étudier les problèmes causés par l'élevage intensif, la protection et le traitement de l'eau, ainsi que la dégradation des habitats.

Les mesures d'aide au développement durable de l'aquaculture n'ont pas été bien conçues et mises en œuvre par les États membres

Dans les États membres contrôlés, les initiatives visant à soutenir l'aquaculture étaient insuffisantes

37

Dans sa communication sur la construction d'un avenir durable pour l'aquaculture, la Commission a reconnu que les États membres devraient prendre des mesures afin de faciliter le développement des entreprises et de réduire la charge administrative imposée par leur réglementation nationale, notamment en simplifiant les procédures d'octroi de licences en ce qui concerne l'aquaculture²⁹. Les mesures de simplification devraient porter sur les responsabilités et la coordination

des autorités chargées d'octroyer les licences et d'assurer le suivi de la conformité dans le secteur aquacole (par exemple en ce qui concerne le fonctionnement de sites aquacoles et les exigences en vigueur en matière environnementale et vétérinaire).

38

La Cour a vérifié si les États membres visités avaient établi une stratégie pour le développement de l'aquaculture qui prenait en considération ce type de mesures. Elle a constaté qu'aucun des États membres visités ne disposait d'une stratégie cohérente en la matière. Le développement était également entravé par la complexité des procédures administratives nationales, notamment le nombre d'autorités intervenant dans l'octroi de la licence et la supervision du secteur (par exemple en France et en Italie). Toutefois, la Cour a également relevé des exemples de bonnes pratiques (voir **encadré 2**).

29 Section 5.2 du document COM(2009) 162 final.

Encadré 2

Exemples de différentes pratiques administratives en matière de planification de l'espace et d'octroi de licences

En Italie, la lenteur et la complexité du processus d'octroi des licences ainsi que l'imprécision des critères d'octroi de nouvelles concessions entravent le développement de l'aquaculture. Dès lors, dans la pratique, la procédure d'octroi de concessions maritimes et d'autres autorisations pour l'aquaculture peut durer plusieurs années en Sicile, alors qu'elle devrait prendre 150 jours. Elle a même duré cinq ans dans le cas de deux des projets contrôlés. S'agissant de l'accès aux concessions maritimes, un problème d'ordre général a conduit la Commission à lancer une procédure d'infraction à l'encontre de l'Italie, au motif que les personnes déjà titulaires de concessions bénéficiaient d'un avantage déloyal par rapport aux nouveaux demandeurs.

En France, la prise de décision prend beaucoup de temps en raison des difficultés liées à l'élaboration des dossiers. S'agissant des projets inclus dans l'échantillon, il a fallu attendre plus d'un an, voire jusqu'à deux ans dans un cas, pour qu'une décision soit prise.

Une zone de conchyliculture au Portugal n'a été que partiellement utilisée car, en l'absence d'interdiction, les titulaires de licences conservaient celles-ci, alors qu'en réalité ils n'exploitaient pas les concessions. Cela a empêché le développement de ces zones.

En Andalousie (Espagne), les autorités avaient créé un «guichet unique» pour les entreprises aquacoles. Les promoteurs de projets bénéficiaient d'un accompagnement tout au long du processus de demande de financement au titre du FEP et d'obtention des licences auprès des différentes agences nationales et locales. Pour les projets inclus dans l'échantillon, la prise de décision durait en moyenne cinq mois.

Observations

La planification de l'espace et les procédures d'octroi de licences ont été déficientes

39

L'aquaculture est pratiquée dans les eaux côtières et intérieures de toute l'UE. Généralement, les propriétaires de ces eaux sont des autorités publiques, qui attribuent des concessions ou des licences aux aquaculteurs. L'utilisation de ces zones aquatiques fait très souvent l'objet d'une concurrence avec d'autres utilisateurs, par exemple ceux de l'industrie du tourisme et du secteur de la pêche traditionnelle par capture. L'analyse et la planification de l'utilisation de ces zones maritimes sont essentielles pour atteindre les objectifs économiques, environnementaux et sociaux. La planification de l'espace et l'octroi des licences de manière satisfaisante — deux éléments qui relèvent de la responsabilité des États membres — sont dès lors essentiels lorsqu'il s'agit d'assurer le développement durable de l'aquaculture et l'efficacité des dépenses effectuées au titre du FEP pour soutenir ce dernier. La Commission l'a reconnu dans sa stratégie de 2009 pour l'aquaculture, ainsi que dans ses orientations stratégiques³⁰ pour le développement durable de celle-ci, et a invité les États membres à développer des systèmes de planification de l'espace maritime tenant pleinement compte de l'importance stratégique de l'aquaculture. De tels systèmes aideraient les promoteurs potentiels à développer leurs projets. Les licences octroyées par les autorités des États membres aux aquaculteurs comportent des paramètres essentiels comme:

- la zone aquatique concernée;
- la durée et le bénéficiaire de la licence;
- le type d'activité aquacole autorisée (les espèces de poissons et le type d'installation);

- les contraintes environnementales et les restrictions pour des motifs de santé publique (la densité maximale d'animaux, les restrictions en matière d'alimentation des animaux et de traitements vétérinaires, ainsi que les exigences en matière de qualité de l'eau).

40

En règle générale, la Cour a constaté que, au moment de l'audit, la planification de l'espace nécessaire à l'aquaculture était insuffisante dans les États membres et les régions visités. La planification de l'espace maritime destinée à soutenir l'aquaculture n'avait pas été réalisée en Roumanie et en Pologne, et elle était encore en cours en Galice (Espagne) et au Portugal. En l'absence de planification concernant l'accès à l'espace, le développement des possibilités commerciales du secteur aquacole est limité, et les conflits avec d'autres activités ne peuvent être résolus. Une mauvaise planification de l'espace, notamment lorsqu'elle est associée à des procédures complexes d'octroi des licences, est préjudiciable au développement durable de l'aquaculture. Certaines conséquences de cette situation sont exposées dans **l'encadré 2**.

30 COM(2013) 229 final du 29 avril 2013.

La crise économique et financière a eu une incidence significative sur le secteur aquacole

41

Les plans stratégiques nationaux et les programmes opérationnels des États membres ont été établis avant que la crise économique et financière ne commence à affecter gravement l'environnement des entreprises en Europe. Comme pour d'autres activités commerciales, la crise a eu une incidence significative sur les décisions en matière d'investissement et de financement dans le secteur aquacole (selon les rapports des autorités et des promoteurs de projets). Étant donné que les bénéficiaires potentiels du FEP sont souvent des petites entreprises et qu'ils doivent pourvoir entre 40 et 60 % du coût total des investissements, les difficultés d'accès au financement et aux garanties bancaires ont compliqué le développement de projets (parmi les États membres sélectionnés aux fins de l'audit, l'Espagne, le Portugal et la Roumanie ont particulièrement été affectés). Un besoin supplémentaire de financement découle de l'une des caractéristiques du secteur aquacole, à savoir le fait qu'il connaît généralement une demande élevée de fonds de roulement pour financer l'acquisition de stocks de jeunes poissons ainsi que pour couvrir les coûts ultérieurs relatifs à leur alimentation et à leur conservation avant qu'ils n'atteignent une taille de commercialisation.

42

La crise financière a sans doute renforcé la tendance des États membres à orienter l'aide octroyée au titre du FEP vers des entreprises aquacoles existantes et vers des projets qui étaient opérationnels avant que la décision d'octroi de l'aide soit prise (par exemple en Italie et en Pologne) (voir point 62). Ces projets ont plus de chance d'être couronnés de succès, ce qui réduit au minimum le risque de dégagement de fonds de l'UE pour l'État membre en question. Toutefois, cette pratique n'a guère favorisé le financement de projets nouveaux ou innovants.

Les plans stratégiques nationaux ne comportaient pas d'objectifs clairs pour l'aquaculture

43

Les PSN des États membres présentent les priorités et les objectifs visés par le FEP pour mettre en œuvre la PCP³¹. Chaque PSN doit estimer les ressources financières publiques requises ou escomptées pour ces objectifs, dont fait partie le développement durable du secteur de l'aquaculture³². La Cour est d'avis que des PSN assortis d'objectifs clairs et d'une indication des ressources financières requises constitueraient une base solide pour les mesures d'aide à l'aquaculture.

44

Toutefois, aucun des PSN contrôlés ne comportait d'estimation des ressources financières publiques nécessaires pour les mesures d'aide à l'aquaculture.

31 Considérant 17 du règlement (CE) n° 1198/2006.

32 Article 15 du règlement (CE) n° 1198/2006.

45

La Cour a constaté que les PSN comprenaient une description du secteur aquacole national et définissaient des objectifs visant à en assurer le développement. Ces derniers variaient d'un État membre à l'autre, mais étaient généraux et portaient par exemple sur la diversification et l'augmentation de la production, sur la protection de l'environnement et de la santé publique ainsi que sur le développement du marché. En raison de ces objectifs non spécifiques et de l'absence d'estimation des ressources publiques nécessaires, les stratégies pour l'aquaculture établies dans le cadre des PSN contrôlés manquaient de clarté.

Les programmes opérationnels étaient affectés par plusieurs insuffisances**46**

Les PO des États membres affectaient les ressources financières disponibles au titre du FEP aux axes prioritaires et exposaient (de façon plus détaillée que les PSN) les mesures à prendre pour atteindre les objectifs. Des objectifs chiffrés ont été définis, y compris des buts spécifiques au développement du secteur aquacole. Les États membres pouvaient proposer une révision des PO pour adapter les objectifs à l'évolution de la situation dans les secteurs de la pêche et de l'aquaculture (voir point 58 pour les problèmes relevés concernant ces objectifs).

47

Bien que les PO aient fourni un cadre pour la mise en œuvre globale du FEP, la Cour a relevé, dans tous les États membres visités, des insuffisances affectant les mesures d'aide à l'aquaculture (voir **encadré 3**).

Encadré 3**Exemples d'insuffisances relatives à l'aquaculture qui affectent les programmes opérationnels**

En Roumanie, l'aquaculture marine n'a pas été abordée lors de la mise en œuvre du PO, alors qu'elle figurait parmi les priorités du PSN. Dès lors, les problèmes y relatifs n'ont pas été traités pendant la période de programmation, alors qu'ils étaient connus avant l'élaboration du PO. Par ailleurs, les mesures d'aide à l'aquaculture n'ont pas été suffisamment hiérarchisées.

Bien que le PSN et le PO italiens aient mis en évidence d'importants obstacles au développement de l'aquaculture (y compris l'insuffisance de plans de gestion côtière et une incertitude concernant les concessions), le PO ne prévoyait aucune action permettant d'y remédier. Aucun objectif ne vise à améliorer la qualité des produits en ce qui concerne l'environnement, la sécurité alimentaire et le commerce (comme la certification en matière d'environnement et l'enregistrement EMAS), à promouvoir de nouveaux marchés ou à faciliter la consolidation et le développement de micro- et petites entreprises.

En Pologne, les indicateurs n'avaient pas été modifiés, alors que le PO avait été revu en 2011. Bien qu'il fût notoire qu'aucun des objectifs fixés dans le PO pour l'aquaculture n'avait été atteint, ce dernier n'avait pas été modifié pour adapter les estimations trop optimistes à la réalité.

48

S'il existait des objectifs spécifiques en faveur de l'emploi et de la production, d'autres objectifs visés par le FEP n'étaient parfois pas abordés. De plus, peu d'efforts ont été déployés pour hiérarchiser les dépenses ou assurer une optimisation des ressources au niveau des projets. Les systèmes en place pour contrôler l'incidence des dépenses et corriger les éventuelles tendances négatives étaient basiques. La principale mesure financière consistait parfois simplement à s'assurer que les fonds avaient été distribués.

Les États membres n'ont pas suffisamment tenu compte des politiques environnementales et sanitaires

49

L'aquaculture comporte un risque de maladies animales, d'infections et d'interaction avec l'environnement marin. Les poissons conservés dans des espaces confinés doivent être nourris, ce qui peut donner lieu au rejet de certains aliments pour animaux excédentaires et d'effluents. Le maintien des poissons dans un espace relativement confiné augmente la prévalence des infections et des maladies, ainsi que le besoin de traitements vétérinaires. La propagation d'infections ou de maladies peut provoquer des pertes dans les stocks de poissons d'élevage et mettre en danger également les poissons sauvages. De telles pertes peuvent également se produire lorsque des poissons s'échappent; leur reproduction ultérieure avec des poissons sauvages peut provoquer un transfert de patrimoine génétique susceptible de modifier les caractéristiques de la population sauvage.

50

Il faut évaluer et gérer ces risques pour que l'aquaculture puisse être

développée de façon durable tout en préservant l'environnement marin. Le contrôle vétérinaire des activités aquacoles est régi par des exigences législatives détaillées³³. Alors que le FEP pouvait financer la protection de l'environnement et des santés publique et animale, aucun des États membres visités n'avait approuvé de projets dans ces domaines, à l'exception de la Pologne. De plus, les orientations sur les questions environnementales sont insuffisantes (voir points 23 à 25).

51

Le règlement portant modalité d'exécution du FEP³⁴ impose aux États membres d'enregistrer le pourcentage des projets assortis de méthodes de production respectueuses de l'environnement (qui réduisent l'impact négatif ou renforcent l'effet bénéfique sur celui-ci). La Cour a constaté que les mesures aquacoles financées par le FEP dans les États membres visités ne tenaient pas suffisamment compte de ces aspects. La majeure partie des fonds était consacrée à des mesures destinées au maintien de la production. Les États membres n'ont guère utilisé de critères de sélection en matière de risques environnementaux et sanitaires pour déterminer l'éligibilité au financement. De plus, le nombre d'indicateurs mesurables (concernant, par exemple, le rejet d'effluents et de produits chimiques, l'emplacement des exploitations et l'incidence des échappements de poissons) fondés sur des données fiables relatives à l'incidence de pratiques aquacoles spécifiques sur l'environnement aquatique était insuffisant.

52

Par conséquent, il était impossible de déterminer si les incidences sur l'environnement étaient réelles et significatives par rapport aux fonds publics investis (voir **encadré 4**).

33 Par exemple la directive 2006/88/CE du Conseil du 24 octobre 2006 relative aux conditions de police sanitaire applicables aux animaux et aux produits d'aquaculture, et relative à la prévention de certaines maladies chez les animaux aquatiques et aux mesures de lutte contre ces maladies (JO L 328 du 24.11.2006, p. 14).

34 Règlement (CE) n° 498/2007 de la Commission du 26 mars 2007 portant modalités d'exécution du règlement (CE) n° 1198/2006 du Conseil relatif au Fonds européen pour la pêche (JO L 120 du 10.5.2007, p. 1).

Exemples de cas où l'accent mis sur les questions environnementales était insuffisant

Selon le rapport d'exécution sur le FEP établi par l'Espagne pour 2011, seuls quatre des 604 projets approuvés dans le cadre de la mesure 2.1 appliquaient des systèmes agréés de gestion environnementale. Des études d'impact sur l'environnement ou de simples déclarations d'absence d'impact avaient été établies par les promoteurs et examinées par les autorités compétentes. Compte tenu du nombre restreint de demandes, la gestion environnementale n'a toutefois pas été utilisée comme critère de sélection pour les décisions de financement au titre du FEP.

Le PO italien comportait parmi ses objectifs la mise en œuvre de procédures de certification environnementale et l'enregistrement EMAS. Cependant, la certification environnementale n'était pas un critère de sélection, et les incidences sur l'environnement n'étaient pas correctement évaluées à l'avance. De plus, le suivi de l'incidence réelle des projets sur l'environnement était insuffisant. En Sicile, la vérification de la réalisation effective d'une évaluation d'impact sur l'environnement n'était pas une condition préalable à l'approbation du financement au titre du FEP.

En Roumanie, seuls trois points sur 100 étaient attribués au critère environnemental lors de la sélection. Parmi les projets financés par le FEP, 32,5 % utilisaient des méthodes de production jugées respectueuses de l'environnement. Or la notion de projet «respectueux de l'environnement» n'était pas définie. Les projets appliquant «les bonnes pratiques aquacoles habituelles» étaient aussi considérés comme respectueux de l'environnement. En outre, aucun projet n'avait demandé la certification environnementale, à l'exception de ceux des aquaculteurs biologiques.

Les résultats communiqués par certains États membres comportaient des inexactitudes graves**53**

Les rapports annuels d'exécution sur le FEP établis par les États membres devaient inclure des statistiques sur le suivi et être examinés et approuvés par le comité de suivi³⁵ avant d'être présentés à la Commission. Ils comportaient les données financières les plus récentes sur la mise en œuvre des projets et, généralement, des indicateurs sur la production et sur l'emploi. Ces rapports devaient être exacts afin de donner une image fidèle des résultats des mesures d'aide à l'aquaculture prises au titre du FEP au niveau des États membres et à celui de l'UE.

54

La Cour a relevé des inexactitudes significatives et des lacunes d'ordre méthodologique dans plusieurs rapports annuels d'exécution, ce qui a empêché toute évaluation fiable de la mise en œuvre de l'aide apportée à l'aquaculture au titre du FEP, comme le montre l'**encadré 5**.

³⁵ Article 59, point i), du règlement (CE) n° 1198/2006.

Inexactitudes et lacunes d'ordre méthodologique affectant les rapports annuels d'exécution et d'autres sources statistiques

En France, les autorités se concentrent sur le taux de réponse des entreprises aquacoles aux enquêtes statistiques sur l'aquaculture (60 %) sans s'assurer que ces entreprises couvrent au moins 90 % du volume de la production totale, comme cela était prévu par le règlement applicable³⁶. Cela a nui à la précision des indicateurs sur la production annuelle. Le principal indicateur utilisé par les autorités françaises pour la mise en œuvre des mesures d'aide à l'aquaculture était l'utilisation des crédits budgétaires plutôt que les résultats obtenus.

En Espagne et en Roumanie, les chiffres de la production aquacole figurant dans les rapports annuels d'exécution étaient établis à partir des prévisions des bénéficiaires au moment des premières demandes d'aide. Les quantités indiquées comme étant les chiffres réels de la production n'étaient en réalité fondées sur aucune mesure effective de la production et n'étaient donc pas fiables.

En Italie, ce n'est que dans le rapport annuel d'exécution pour 2012 que les chiffres réels ont été présentés pour la première fois. De plus, la production aquacole annuelle mentionnée dans les rapports d'exécution sur le FEP différait fortement de celle indiquée par Eurostat. À titre d'exemple, la production aquacole pour 2011 figurant dans le rapport annuel d'exécution était de 424 905 tonnes, et celle communiquée par Eurostat de 164 127 tonnes.

En Pologne, les autorités nationales n'assuraient pas de suivi des indicateurs de résultat inclus par les bénéficiaires dans les rapports finals d'exécution des projets. Les indicateurs de résultat pour l'aquaculture présentés dans les rapports annuels d'exécution sur le FEP ne faisaient donc pas l'objet d'une vérification suffisante.

³⁶ Article 3 du règlement (CE) n° 762/2008.

Jusqu'à présent, les mesures prises au titre du FEP n'ont pas suffisamment permis d'optimiser l'utilisation de l'aide apportée au développement durable de l'aquaculture

Les objectifs généraux au niveau de l'UE n'ont pas été atteints

55

La stratégie de la Commission de 2002³⁷ visait à créer des emplois à long terme (de 8 000 à 10 000 emplois supplémentaires) au cours de la période 2003-2008, en particulier dans les régions dépendant de la pêche. Cet objectif se décomposait en quatre volets principaux: l'augmentation du taux de croissance de la production aquacole de l'UE pour atteindre 4 % par an, l'amélioration de la planification de l'espace, la promotion du développement du marché et l'amélioration de la gouvernance.

56

La Cour a constaté que, dans une large mesure, ces objectifs n'avaient pas été atteints en 2012. La production de l'UE s'est stabilisée à quelque 1,3 million de tonnes pendant de nombreuses années, tandis que la production aquacole mondiale a continué de croître (voir **graphique 2**). Les chiffres disponibles sur l'emploi sont inexacts, mais la Commission les a jugés stables³⁸. Alors qu'aucun objectif quantifié n'avait été défini concernant la planification de l'espace et la gouvernance, l'audit réalisé dans les États membres a permis d'y relever des problèmes significatifs dans ces deux domaines (voir points 37 à 40).

Les objectifs au niveau des États membres n'ont pas été atteints

57

Les PO des États membres visités comportaient tous des objectifs spécifiques en matière de production et d'emploi, mais également des objectifs plus généraux concernant la protection de l'environnement, la santé animale, la diversification, etc.³⁹. La Cour a constaté que les principaux objectifs relatifs à l'aquaculture dans les États membres visités n'étaient pas atteints et que des objectifs chiffrés très élevés avaient été fixés sans être fondés sur une base solide. Il ressort également de l'analyse d'impact de la Commission de 2009 que les objectifs de croissance constituaient l'une des faiblesses de la stratégie pour l'aquaculture⁴⁰.

58

Dans les six États membres contrôlés, l'objectif de production intermédiaire visé⁴¹ était de 683 000 tonnes au total. Or, malgré les problèmes relatifs à l'exactitude des données (voir point 54), les rapports annuels d'exécution font état d'une production réelle de seulement 485 000 tonnes à un stade intermédiaire. Comme dans d'autres secteurs, la crise financière a eu une incidence significative sur l'aquaculture (voir points 41 et 42) et a donné lieu à une production moins élevée que prévu. Bien que les États membres aient revu les programmes opérationnels, les objectifs n'ont toutefois pas été revus à la baisse pour refléter les diminutions de production réelles depuis l'établissement du programme opérationnel. **L'encadré 6** présente une comparaison entre les objectifs de production et les résultats réels.

37 COM(2002) 511 final.

38 COM(2012) 747 final du 12 décembre 2012.

39 Article 20, paragraphe 1, point c), du règlement (CE) n° 1198/2006.

40 SEC(2009) 453 du 8 avril 2009, section 2.4.2.

41 Les États membres avaient fixé des objectifs de production intermédiaires pour 2010 ou pour 2011.

Les objectifs des programmes opérationnels risquent de ne pas être atteints

État membre	Milliers de tonnes						
	Production de départ	Année de référence	Production prévue	Production intermédiaire réelle	Année de référence	Différence entre production prévue et production réelle	Production prévue à la fin du programme du FEP
France	242	2007	253	209	2010	- 44	264
Italie	242	2006	254	165	2011	- 89	278
Pologne	35	2006	43	29	2010	- 14	52
Portugal	7	2005	10	9	2010	- 1	15
Roumanie	7	2005	10	9	2010	- 1	14
Espagne	63	2005	113	64	2010	- 49	80
Total	596		683	485		- 198	703

Source: Programmes opérationnels, rapports annuels d'exécution, Eurostat.

La production française inclut les huîtres. Selon les estimations figurant dans le PO, la production d'huîtres allait passer de 115 000 tonnes au début du programme à 121 000 tonnes en 2010, puis à 127 000 tonnes pour la fin du programme. Or la production d'huîtres était tombée à 84 000 tonnes en 2010 en raison d'une crise de mortalité. Le PO a été revu pour la dernière fois en 2012, mais l'objectif de production d'huîtres n'y a pas été modifié, bien qu'il soit devenu entre-temps irréaliste.

Lors de la révision du PO italien en 2011, l'objectif de production de 278 000 tonnes pour la fin du programme a été maintenu, alors que, d'après Eurostat, la production effective était passée dans l'intervalle à 165 000 tonnes.

Lors de la dernière révision du PO polonais en 2011, l'objectif de production de 52 000 tonnes pour la fin du programme a été maintenu, alors que la production effective n'était que de 29 000 tonnes en 2010.

Les objectifs définis pour la production aquacole au Portugal à la fin du programme étaient également irréalistes. Selon les estimations figurant dans le PO, la production allait passer de 7 000 tonnes en 2005 à 15 000 tonnes en 2013 (soit 214 % de la production de départ). Or la production effective enregistrée en 2011 n'a été que de 9 000 tonnes.

Lors de la dernière révision du PO roumain, en 2012, l'objectif de production a été porté à plus de 14 000 tonnes pour la fin du programme, alors que la production effective n'était que de 9 000 tonnes en 2010.

Les objectifs de production définis dans le PO espagnol pour la fin du programme étaient irréalistes. En 2012, ils ont été ramenés de 113 000 tonnes à 80 000 tonnes (à l'exclusion des moules), alors que la production effective communiquée pour 2010 était de 64 000 tonnes.

Un nombre significatif de projets contrôlés n'étaient pas susceptibles de contribuer à moindre coût à la réalisation des objectifs

59

Entre 2007 et 2013, plus de 400 millions d'euros ont été versés au titre du FEP à quelque 5 800 projets dans le cadre de la mesure 2.1 pour le développement durable de l'aquaculture. La Cour a examiné si les projets sélectionnés ont contribué de façon efficace à la réalisation de cet objectif. L'audit a consisté, entre autres, à vérifier si les projets avaient été sélectionnés pour contribuer au développement durable et s'ils étaient bien ciblés, notamment pour générer de la croissance et de l'emploi, si les résultats escomptés avaient effectivement été obtenus et si l'utilisation de l'aide avait été optimale.

L'aide au développement durable était limitée et le ciblage insuffisant

60

Le règlement sur le FEP définissait un certain nombre d'objectifs pour le financement de projets aquacoles. Le financement pouvait être octroyé à des projets qui visaient le soutien aux activités aquacoles traditionnelles ou l'amélioration de l'environnement⁴², la diversification vers des espèces présentant de belles perspectives commerciales⁴³ et le développement durable de l'emploi et du marché⁴⁴.

61

Dans la pratique, l'essentiel du financement a été accordé à des activités aquacoles traditionnelles existantes, grâce notamment aux critères de sélection définis dans les programmes opérationnels et la réglementation des États membres, ainsi qu'aux contrôles sur l'accès aux sites appropriés pour l'aquaculture. Les projets nouveaux ou innovants susceptibles d'apporter une valeur ajoutée élevée ou d'augmenter la production globale en ciblant le développement durable de l'aquaculture n'ont ainsi bénéficié que d'un financement limité (voir **encadré 7**).

42 Article 29, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1198/2006.

43 Article 10 du règlement (CE) n° 498/2007.

44 Article 19 du règlement (CE) n° 1198/2006.

Exemples de limitations imposées au développement durable de l'aquaculture

En Galice (Espagne), depuis 1985, aucune nouvelle concession n'a été accordée pour l'accès à des sites marins en vue du développement de l'aquaculture, bien qu'il y ait eu des demandes. Au moment de l'audit, la planification de l'espace maritime n'existait pas, et les autorités galiciennes avaient demandé une enquête sur l'adéquation d'autres sites marins pour le développement de l'aquaculture. Dans la pratique, toutefois, les nouveaux arrivants n'avaient guère de possibilité d'exercer une activité aquacole.

En Italie, l'aide a essentiellement été accordée à des entreprises aquacoles existantes, en raison des délais de présentation des propositions de projets, associés à la longueur de la procédure d'octroi des licences et aux points spécifiquement attribués aux projets existants lors du processus de sélection.

62

Pour sélectionner de bons projets, il faut que ceux qui sont éligibles soient hiérarchisés en fonction de critères de sélection centrés sur les objectifs du programme opérationnel. La Cour a constaté que les projets contrôlés dans les États membres visités avaient souvent été mal sélectionnés et que l'aide était accordée à des projets qui avaient déjà débuté au moment de la sélection, comme cela est décrit dans l'**encadré 8**. Environ un tiers des 60 projets examinés étaient affectés par des faiblesses qui laissent supposer qu'ils ont été mal ciblés.

63

Pour la période de programmation, les programmes opérationnels des États membres comportaient des objectifs intermédiaires et finals, qui visaient tous une hausse de la production aquacole. Pour que les objectifs de croissance de la production et de l'emploi dans l'aquaculture puissent être atteints (voir point 55), il faut qu'il y ait un lien clair entre la sélection des projets à financer au titre du FEP et l'objectif global d'augmentation de la production.

Encadré 8**Exemples de mauvais ciblage**

En Espagne (Andalousie et Galice), ainsi qu'en France, tous les projets qui respectaient les critères d'éligibilité fondamentaux ont obtenu un financement, car le budget disponible pour les mesures d'aide à l'aquaculture était supérieur à la valeur totale des demandes reçues. Il n'y a donc pas eu de hiérarchisation des projets, ce qui augmente le risque que l'aide ne soit pas utilisée de manière optimale. La Cour a constaté que six des dix projets examinés en Espagne étaient affectés par des insuffisances qui semblent découler d'une mauvaise sélection. À titre d'exemple, cinq de ces projets portent sur l'acquisition de navires de service, mais ne prévoient pas d'augmentation de la production ou de l'emploi.

En Pologne, des critères de sélection avaient été définis, mais n'étaient pas reliés aux objectifs visés par la mesure d'aide à l'aquaculture. Dans la pratique, tant que les critères d'éligibilité fondamentaux étaient respectés, y compris la présentation d'un plan d'activité triennal, les demandes de financement étaient approuvées selon le principe du «premier arrivé premier servi». L'aide n'a dès lors pas nécessairement été octroyée aux meilleurs projets, et des projets présentés plus tard au cours de la période de programmation ont été rejetés d'emblée car le budget était épuisé. La Cour a constaté que trois des dix projets examinés avaient été mal sélectionnés.

En Roumanie, les critères de sélection relatifs aux objectifs fixés dans le règlement sur le FEP avaient une faible pondération, n'étaient pas suffisamment évalués et se chevauchaient partiellement. La Cour a constaté que plusieurs des dix projets examinés avaient été mal sélectionnés.

En Pologne, au Portugal et en Italie, la procédure de sélection n'a pas tenu compte du degré de mise en œuvre des projets à la date de la demande, et certains d'entre eux étaient déjà achevés lorsque la décision d'octroi de l'aide a été prise. Dès lors, il n'y a pas eu suffisamment de contrôles pour empêcher tout effet d'aubaine dans le cas de ces projets. La Cour a constaté qu'environ un tiers des 30 projets contrôlés dans ces États membres étaient affectés par des insuffisances qui laissent supposer qu'ils ont été mal sélectionnés.

64

La Cour a constaté que les programmes opérationnels visaient une augmentation de la production, mais que, souvent, les procédures de sélection dans les États membres visités n'accordaient pas la priorité nécessaire à la réalisation de ces objectifs (voir **encadré 9**).

Les résultats escomptés des projets n'ont pas été obtenus ou n'ont fait l'objet d'aucune vérification**65**

Pour que les mesures financées aient une véritable incidence, il importe que les projets atteignent la majeure partie des objectifs fixés au moment de l'approbation de l'aide. Les autorités compétentes doivent assurer un suivi de la mise en œuvre et des résultats des projets et prendre des mesures correctrices le cas échéant (voir aussi points 53 et 54).

Encadré 9**Exemples de projets qui n'ont pas ciblé la croissance**

En Espagne, en France et en Pologne, les projets sélectionnés ne visaient pas spécifiquement une augmentation de l'emploi ou de la production; la plupart avaient en effet pour objectif principal la modernisation d'activités existantes qui, pour les États membres, était censée avoir un effet bénéfique sur l'emploi et la production. Toutefois, en raison de ce ciblage insuffisant, les projets n'étaient pas centrés sur la croissance, comme cela est démontré au point 66.

En Sicile (Italie), des projets ont été sélectionnés sur la base de critères de sélection ainsi pondérés: 20 points au maximum étaient accordés pour le maintien du nombre d'emplois, 10 points par nouvel employé engagé — avec un plafond de 30 points —, pour favoriser l'augmentation du taux d'emploi, ainsi que 10 points pour l'engagement d'au moins une femme. La Cour a constaté que les promoteurs de projets déclaraient souvent le minimum requis afin d'optimiser la note de sélection. À titre d'exemple, un promoteur a déclaré que son projet permettrait d'engager une femme et, ainsi, de faire passer ses effectifs de 90 à 91. Cette action lui a donc valu 20 points (soit 10 + 10), auxquels sont venus s'ajouter 20 autres points pour avoir maintenu deux emplois.

66

Au moment de l'audit, la Cour n'a relevé des éléments probants attestant de la réalisation des objectifs que dans 3 des 31 projets contrôlés sur place, dont 25⁴⁵ devaient contribuer à augmenter l'emploi et/ou la production (voir **annexe III**). Même si un certain nombre de projets sont encore en cours, le taux de réalisation des objectifs est faible (voir **encadré 10**).

Jusqu'à présent, l'aide n'a pas été utilisée de façon optimale

67

Les deniers publics consacrés aux projets d'aquaculture doivent être utilisés de façon optimale: le financement public doit être proportionnel aux résultats escomptés, et il convient d'éviter de financer un investissement démesuré ou de produire un effet d'aubaine dans le cas de ces projets. Par ailleurs, les fonds doivent constituer une mesure incitative réelle, et il faut éviter d'octroyer une aide à des investissements qui auraient été effectués même sans concours public.

Certains projets contrôlés offraient un véritable potentiel et mettaient en œuvre de bonnes pratiques...

68

La Cour a relevé trois projets qui ont contribué efficacement au développement durable de l'aquaculture (voir **encadré 11**).

45 Pour 11 de ces 25 projets, les augmentations ne constituaient pas un critère de sélection spécifique.

Exemples de projets dont les résultats n'ont pas été atteints ou n'ont fait l'objet d'aucune vérification

En Pologne, les cinq bénéficiaires visités pendant l'audit avaient tous déclaré, dans leur rapport annuel d'exécution final sur le projet adressé aux autorités nationales, avoir atteint les objectifs quantifiés de production. Or quatre d'entre eux ont confirmé à la Cour qu'en réalité les objectifs n'avaient pas été atteints. Les bénéficiaires ont fait état de pertes de stock significatives (pouvant avoisiner les 80 %) en raison de la prédation.

En France, tous les bénéficiaires visités ont indiqué que les objectifs quantifiés de production n'avaient pas été atteints. Les autorités compétentes n'avaient pas vérifié les anomalies dans les montants communiqués.

L'Italie a commencé les activités de suivi en 2012, et le premier rapport sur les résultats de celles-ci a été établi en 2013.

Exemples de réussites

En Pologne, un projet, dont le coût s'élevait à 7,8 millions d'euros, a bénéficié d'un financement de 3,4 millions d'euros au titre du FEP pour la création d'une exploitation durable de tilapias, dotée d'un système fermé de tanks de conservation pour poissons, moyennant l'utilisation de technologies qui préservent les zones environnantes. Le projet visait la production de 200 tonnes de poissons par an et la création de 13 emplois. Toutefois, lors de la clôture du projet, 1 000 tonnes de poissons étaient produites par an, et 19 emplois avaient été créés.

En Espagne, un financement de 742 000 euros a été alloué au titre du FEP à un projet aux fins de la construction d'étangs destinés à l'élevage de bars et de daurades dans une zone couvrant 600 hectares. Le bénéficiaire disposait d'une grande expérience dans le secteur aquacole ainsi que d'un accès au financement et aux fonds de roulement. Toute la zone est à présent développée grâce à plusieurs projets financés par l'UE. Les étangs ont été alevinés en 2011; sachant que la phase de croissance dure trois ans, une production à pleine capacité d'environ 600 tonnes était attendue à partir de 2014. L'une des clés de la réussite de ce projet a été la capacité du bénéficiaire à financer le montant élevé (plus de 5 millions d'euros) en fonds de roulement nécessaire en raison de cette longue phase de croissance. Le nombre d'emplois, qui devait passer de 30 à 50 pour 2014, était déjà de 52 en 2013.

Au Portugal, un projet a bénéficié d'un financement de 35 000 euros au titre du FEP pour la modernisation et l'expansion d'un parc à huîtres. Le gestionnaire du projet était titulaire d'un diplôme universitaire en ostréiculture. Le projet visait un accroissement de la production de 120 tonnes en 2011 à 150 tonnes en 2013, une réduction de la mortalité des huîtres ainsi qu'une augmentation du nombre d'emplois de 4 à 9. Au moment de la visite de la Cour, en 2013, le projet n'était pas encore tout à fait terminé, mais la production atteignait déjà 135 tonnes, et l'exploitation employait 8 personnes.



Source: Cour des comptes européenne.

... mais ce n'était pas le cas pour bon nombre d'autres projets**69**

Pour 16 des 31 projets visités, la Cour n'a pas relevé suffisamment d'éléments probants attestant d'une utilisation optimale de l'aide.

- S'agissant de 11 projets, tous situés en Italie et en Pologne, le bénéficiaire avait commencé l'investissement avant l'octroi de l'aide. Dans ces États membres, la plupart des investissements relatifs aux projets du FEP avaient déjà été réalisés par les bénéficiaires avant l'approbation du financement. L'effet incitatif que pouvaient avoir les fonds en matière d'investissements s'en est trouvé atténué; cela démontre par ailleurs que des deniers publics ont été octroyés à des bénéficiaires qui n'en avaient pas besoin. En outre, l'estimation des coûts d'investissement à cofinancer n'était pas justifiée par les résultats escomptés du projet.

- Dans 5 cas, le taux du financement public par rapport aux résultats n'était pas dûment justifié, et la Cour n'a pas relevé suffisamment d'éléments probants attestant de l'utilisation optimale de l'aide (voir **encadré 12**).

Encadré 12**Exemples de projets, financés par le FEP, où l'utilisation de l'aide n'a pas été optimale**

En Andalousie (Espagne), un projet d'élevage de crevettes, qui utilisait de l'eau chaude fournie par une compagnie d'électricité locale, a bénéficié d'un financement de 385 000 euros au titre du FEP. Alors que le projet était censé créer 8 nouveaux emplois, les autorités compétentes n'ont pas tenu compte du fait qu'un nombre similaire d'emplois avaient été perdus lors du transfert des activités du bénéficiaire de deux autres sites vers celui du projet.

En France, un financement de 108 000 euros a été versé au titre du FEP pour un projet de construction d'un bâtiment de deux étages destiné à la mise en place d'une entreprise de conchyliculture. Or, l'un des étages du bâtiment n'était pas utilisé pour l'activité prévue, mais pour des services de tourisme.

Au Portugal, un financement de 838 000 euros a été alloué au titre du FEP à un projet qui visait la capture, la conservation, l'alimentation, puis la vente de poissons, notamment de thons. Au moment de l'audit, des thons avaient certes été capturés et vendus, mais les éléments probants attestant qu'ils avaient été conservés dans l'installation et alimentés avant d'être vendus étaient insuffisants. Le projet semblait donc relever davantage de la pêche par capture que de l'aquaculture.

La nouvelle politique commune de la pêche et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) (à partir de 2014)

70

En décembre 2013, le Parlement européen et le Conseil ont adopté un règlement⁴⁶ afin de réformer la politique commune de la pêche à compter du 1^{er} janvier 2014. À la différence du règlement sur la PCP pour la période qui a pris fin en 2013, ce nouveau règlement comporte une section consacrée spécifiquement à l'aquaculture et impose aux États membres d'établir des plans stratégiques nationaux pluriannuels, fondés sur les lignes directrices stratégiques de l'UE, afin de supprimer les entraves administratives (par exemple concernant l'octroi des licences), de faciliter l'accès aux eaux et à l'espace, ainsi que d'appliquer des indicateurs à caractère environnemental, social et économique pour l'aquaculture. Les programmes opérationnels devront être en adéquation avec ces plans stratégiques. Un nouveau conseil consultatif de l'aquaculture sera mis en place et chargé de fournir des conseils sur la gestion du secteur.

71

La nouvelle politique aquacole sera mise en œuvre au moyen du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)⁴⁷. À la différence du FEP, le FEAMP comporte une section qui explique spécifiquement comment le financement doit être utilisé pour soutenir le développement durable de l'aquaculture. Il fournit un cadre plus clair que celui du FEP pour le financement de l'aquaculture et prévoit notamment la possibilité de financer des mesures environnementales et sanitaires, le développement de la planification de l'espace, l'innovation des entreprises, l'entrepreneuriat et l'assurance des élevages. Le financement sera en adéquation avec les plans stratégiques nationaux pluriannuels des États membres.

46 Règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n° 1954/2003 et (CE) n° 1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) n° 2371/2002 et (CE) n° 639/2004 du Conseil, ainsi que la décision 2004/585/CE du Conseil (JO L 354 du 28.12.2013, p. 22).

47 Règlement (UE) n° 508/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et abrogeant les règlements du Conseil (CE) n° 2328/2003, (CE) n° 861/2006, (CE) n° 1198/2006 et (CE) n° 791/2007 et le règlement (UE) n° 1255/2011 du Parlement européen et du Conseil (JO L 149 du 20.5.2014, p. 1).

72

La production de l'UE issue de la pêche traditionnelle par capture diminue, tandis que la production aquacole au niveau mondial connaît une croissance significative. Dans ce contexte, la réforme de la PCP vise à développer davantage les mesures d'aide à l'aquaculture et à en élaborer de nouvelles à partir de 2014. Afin que des enseignements puissent être tirés pour ces nouvelles mesures, la Cour a examiné si le financement octroyé au titre du FEP au cours de la période précédente a permis de soutenir efficacement le développement durable de l'aquaculture.

73

La Cour a examiné si les mesures d'aide à l'aquaculture ont été bien conçues et mises en œuvre au niveau de l'UE et à celui des États membres, et si l'aide octroyée par le FEP a été utilisée de façon optimale et a permis de soutenir le développement durable de l'aquaculture.

74

Dans l'ensemble, la Cour a constaté que le FEP n'a pas permis de soutenir efficacement le développement durable de l'aquaculture. Au niveau de l'UE, la conception et le suivi des mesures d'aide au développement durable de l'aquaculture n'ont pas été satisfaisants. La PCP et le FEP n'ont pas fourni de cadre approprié pour le développement durable de l'aquaculture jusqu'en 2013 (points 18 et 19). De plus, l'examen, par la Commission, des PSN et des PO des États membres n'a pas permis de corriger certains problèmes de conception (points 20 à 22). La viabilité environnementale du développement de l'aquaculture est un objectif visé par le FEP. La Cour a constaté qu'un nombre suffisant d'orientations avaient été données dans le cas des

sites Natura 2000, mais pas en ce qui concerne les questions relatives à la directive-cadre sur l'eau, à la directive-cadre «Stratégie pour le milieu marin» et à la directive concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement (points 23 à 25). L'exhaustivité et la fiabilité des données sur la production aquacole communiquées par les États membres et recueillies au niveau de l'UE posaient des problèmes (points 26 à 30), ce qui complique l'évaluation des résultats des mesures aquacoles. Les comités de suivi et les évaluations intermédiaires du FEP, de même que les inspections de la Commission, n'ont guère eu d'incidence (points 31 à 34) sur la mise en œuvre des mesures aquacoles. Les résultats de projets de recherche et de projets LIFE financés par des deniers publics n'ont pas été pleinement exploités (points 35 et 36).

75

Au niveau des États membres, les mesures d'aide au développement durable de l'aquaculture n'ont pas été bien conçues et mises en œuvre. La planification de l'espace et la complexité des exigences en matière d'octroi de licences (points 39 et 40) étaient très problématiques. En outre, la crise financière a eu une incidence significative (points 41 et 42). Dans les États membres visités, les PSN et les PO, requis par le FEP, n'ont en règle générale pas fourni une base suffisamment solide pour le développement durable de l'aquaculture (points 43 à 48). De plus, les États membres n'ont pas mis en œuvre de stratégie cohérente pour le développement du secteur aquacole (points 37 et 38). En particulier, il n'a pas suffisamment été tenu compte des politiques environnementales et sanitaires (points 49 à 52). Des inexactitudes et des lacunes d'ordre méthodologique affectaient les données sur la production transmises chaque année (points 53 et 54).

Conclusions et recommandations

76

S'agissant de l'utilisation optimale de l'aide apportée à l'aquaculture au titre du FEP, la Cour a constaté que les objectifs relatifs au développement durable de celle-ci n'avaient été atteints ni au niveau de l'UE ni à celui des États membres (points 55 à 58).

77

La Cour a constaté, pour bon nombre de projets financés par le FEP, que l'aide n'était pas utilisée de façon optimale, ou que le développement durable de l'aquaculture n'était pas soutenu. Souvent, les projets étaient mal ciblés, ne favorisaient guère la croissance et l'emploi, et ne généraient pas les résultats escomptés (points 59 à 66). La Cour a certes recensé quelques réussites, mais elle a également relevé des éléments probants significatifs attestant qu'un effet d'aubaine s'était produit dans le cas de certains projets, que l'utilisation de l'aide n'avait pas été optimale, que de nouvelles évolutions avaient été sous-financées et que le retour sur investissement de certaines dépenses publiques était faible (points 67 à 69).

78

En conclusion, pour la période allant jusqu'en 2013, le cadre existant au niveau de l'UE et à celui des États membres ne permettait pas de concrétiser les objectifs de l'Union en matière de développement durable de l'aquaculture. De plus, les mesures effectivement mises en œuvre n'ont pas permis d'obtenir suffisamment de résultats. Compte tenu de ces constatations, de la réforme de la PCP et de la création du FEAMP à partir de 2014 (points 70 et 71), la Cour formule les recommandations ci-après.

Recommandation n° 1

Quand elle mettra en œuvre les mesures d'aide à l'aquaculture au titre du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, la Commission devrait réaliser les actions suivantes:

- a) lors de l'approbation des programmes opérationnels des États membres, examiner si les objectifs pour le développement durable de l'aquaculture sont réalistes et appropriés, et si l'aide est ciblée sur des mesures susceptibles de contribuer à leur réalisation;
- b) lors de la définition de priorités en matière de financement public, établir des lignes directrices pour tenir compte des facteurs environnementaux pertinents;
- c) le cas échéant, s'assurer que les programmes opérationnels des États membres ne sont approuvés que si des stratégies nationales appropriées en matière de développement du secteur aquacole sont élaborées;
- d) encourager les États membres à mettre en œuvre une planification de l'espace pertinente et à simplifier les procédures administratives ainsi que celles pour l'octroi des licences, afin de soutenir le développement du secteur aquacole;
- e) améliorer la comparabilité des données statistiques sur l'aquaculture collectées auprès de ses différentes sources, afin d'en renforcer l'exactitude et l'exhaustivité.

Recommandation n° 2

Quand ils mettront en œuvre les mesures d'aide à l'aquaculture au titre du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, les États membres devraient:

- a) élaborer et appliquer des stratégies nationales cohérentes pour le développement du secteur aquacole;
- b) mettre en œuvre une planification de l'espace pertinente et simplifier les procédures administratives ainsi que celles pour l'octroi des licences, afin de soutenir le développement du secteur aquacole;
- c) s'assurer que le financement public est octroyé en priorité à des projets qui contribuent au mieux au développement durable de l'aquaculture et à l'utilisation optimale de l'aide;
- d) suivre plus attentivement les résultats des projets en définissant et en utilisant des indicateurs pertinents.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre I, présidée par M^{me} Rasa BUDBERGYTĖ, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 14 mai 2014.

Par la Cour des comptes



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

Chiffre d'affaires de l'aquaculture et aide apportée au titre du FEP

État membre	Chiffre d'affaires (2011)		Aide au titre du FEP (millions d'euros)		
	Valeur (millions d'euros)	Volume (milliers de tonnes)	Axe 2 du FEP (aide prévue)	Mesure 2.1 du FEP (aide réelle)	Nombre de projets relevant de la mesure 2.1
Belgique	0,2	0,0	1,3	0,1	2
Bulgarie	10,0	4,1	36,0	39,3	101
République tchèque	44,5	21,0	14,5	7,2	327
Danemark (*)	145,8	40,5	37,6	14,4	90
Allemagne	85,9	39,1	54,9	7,7	165
Estonie	1,6	0,4	24,6	20,7	44
Irlande	128,5	44,8	0,0	0,6	12
Grèce	523,3	121,8	59,7	0,1	3
Espagne	501,1	276,9	307,1	44,8	629
France	898,5	283,1	54,2	11,0	1 213
Italie	422,9	157,0	106,1	21,7	327
Chypre	30,6	4,7	3,2	0,8	12
Lettonie (*)	1,1	0,5	49,3	25,7	366
Lituanie (*)	7,2	3,3	28,1	8,2	25
Hongrie	30,3	15,6	24,2	22,2	242
Malte	50,5	3,8	1,7	0,0	0
Pays-Bas	81,2	42,5	7,4	3,2	56
Autriche	19,3	2,2	5,1	2,8	239
Pologne	61,6	29,0	162,9	91,0	1 272
Portugal	56,8	7,9	74,2	15,8	48
Roumanie	16,4	8,4	105,0	75,8	133
Slovénie	3,4	1,4	7,1	6,1	81
Slovaquie	2,2	0,8	11,4	2,9	44
Finlande	56,7	10,1	17,0	5,2	177
Suède	47,5	14,5	10,9	4,5	131
Royaume-Uni	740,3	199,0	33,6	6,4	87
EU-27	3 967,4	1 332,4	1 237,1	438,2	5 826

Sources:

Chiffre d'affaires de l'aquaculture: *The economic performance of the EU aquaculture sector* (Les performances économiques du secteur de l'aquaculture de l'UE) (CSTEP-13-29), CSTEP, novembre 2013.

Axe 2 du FEP (aide prévue): programmes opérationnels approuvés.

Mesure 2.1 du FEP (aide réelle): informations datant de mai 2013 (juillet 2012 pour les États membres marqués d'un astérisque) fournies par les services de la Commission.

Nombre de projets: informations datant de mai 2013 (juillet 2012 pour les États membres marqués d'un astérisque) fournies par les services de la Commission.

Échantillon de projets contrôlés

État membre	Région	Description du projet	Type de production	Contrôlé sur place	Coût éligible du projet (milliers d'euros)	Contribution publique totale (milliers d'euros)	Contribution totale au titre du FEP (milliers d'euros)
Espagne	Galice	Installation de radeaux et modernisation de navires de service	Moules	Oui	401	241	180
		Acquisition de navires de service	Moules	Oui	523	314	235
		Acquisition de navires de service	Moules		523	314	235
		Acquisition de navires de service	Moules		447	268	201
		Acquisition de navires de service	Moules		380	228	171
	Andalousie	Installation de radeaux et construction de canaux d'irrigation	Daurades et bars	Oui	1 978	989	742
		Installation de radeaux	Moules	Oui	1 807	904	678
		Modernisation de l'écloserie	Langoustines	Oui	954	477	358
		Mesures aqua-environnementales	Daurades et bars		2 493	1 247	935
		Modernisation de cages	Daurades et bars		2 495	1 247	935
France	Aquitaine	Construction d'une écloserie d'esturgeons	Esturgeons	Oui	927	187	93
		Construction de bassins à huîtres	Huîtres	Oui	90	31	16
	Languedoc-Roussillon	Expansion et modernisation du processus de production et de livraison	Huîtres et moules	Oui	4 071	1 009	303
	Languedoc-Roussillon	Expansion et modernisation du processus de production et de livraison	Huîtres et moules	Oui	1 589	397	191
		Expansion et modernisation du processus de production et de livraison	Huîtres et moules	Oui	717	215	108
	Aquitaine	Matériaux de production	Huîtres et moules		110	30	15
		Matériaux de production	Huîtres et moules		85	26	13
	Languedoc-Roussillon	Expansion et modernisation du processus de production et de livraison	Huîtres et moules		297	89	45
		Expansion et modernisation du processus de production et de livraison	Huîtres et moules		639	160	38
	Aquitaine	Matériaux de production	Huîtres et moules		69	21	10

État membre	Région	Description du projet	Type de production	Contrôlé sur place	Coût éligible du projet (milliers d'euros)	Contribution publique totale (milliers d'euros)	Contribution totale au titre du FEP (milliers d'euros)
Italie	Province autonome de Trente	Installation d'une écloserie et de tanks de conservation pour les poissons	Truites	Oui	1 327	531	265
		Extension et modernisation des tanks de conservation pour les poissons	Truites	Oui	280	113	56
		Travaux d'infrastructure dans des locaux existants	Truites		155	62	31
		Travaux d'infrastructure dans des locaux existants	Truites		183	73	37
	Émilie-Romagne	Achat de navires de service (repeuplement de palourdes) et achat d'un quai de service	Palourdes	Oui	281	112	56
		Acquisition de navires de service	Palourdes		220	88	44
		Acquisition de navires de service	Palourdes		250	100	50
	Sicile	Modernisation et extension des locaux	Bars et daurades	Oui	1 987	1 192	1 132
		Modernisation et extension des locaux	Truites	Oui	28	17	16
Aquisition de navires de service et modernisation		Moules	Oui	667	400	380	
Pologne	Mazovie	Modernisation d'étangs de reproduction	Carpes	Oui	775	465	349
		Modernisation d'étangs	Carpes	Oui	478	287	215
		Construction d'une nouvelle installation	Tilapias	Oui	7 744	4 519	3 389
		Modernisation de l'installation	Carpes, truites et autres poissons		516	309	232
		Modernisation de l'installation	Carpes		224	134	101
	Grande-Pologne (Poznań)	Construction d'une nouvelle installation	Esturgeons	Oui	2 780	1 644	1 233
		Modernisation et construction d'étangs à poissons	Carpes et truites	Oui	1 220	732	549
		Modernisation des étangs	Esturgeons		725	435	326
		Modernisation d'étangs et achat d'équipement	Autres poissons		382	229	172
		Modernisation d'étangs et achat d'équipement	Carpes et autres poissons		881	528	396

État membre	Région	Description du projet	Type de production	Contrôlé sur place	Coût éligible du projet (milliers d'euros)	Contribution publique totale (milliers d'euros)	Contribution totale au titre du FEP (milliers d'euros)
Portugal	Algarve	Modernisation de la production	Bars, daurades, huîtres et palourdes	Oui	2 502	1 501	1 126
		Installation d'un site de production de mollusques. Installation d'une aquaculture offshore pour mollusques bivalves — Finisterra	Huîtres, coquilles Saint-Jacques et moules		1 893	1 136	852
		Installation de cages de thons	Thons		2 032	1 117	838
		Installation de cages de thons	Thons	Oui	2 032	1 117	838
		Installation d'un site conchylicole	Huîtres, coquilles Saint-Jacques et moules	Oui	1 572	943	708
	Centro	Installation d'un site de production d'anguilles	Anguilles		7 941	3 970	2 978
		Modernisation de l'installation	Soles et turbots		3 507	1 754	1 315
		Modernisation de l'installation	Soles et turbots	Oui	2 217	1 109	831
		Modernisation de l'installation	Bars, daurades, anguilles et soles		193	87	65
		Modernisation de l'installation	Huîtres	Oui	84	46	35

Annexe II

État membre	Région	Description du projet	Type de production	Contrôlé sur place	Coût éligible du projet (milliers d'euros)	Contribution publique totale (milliers d'euros)	Contribution totale au titre du FEP (milliers d'euros)
Roumanie	Constanta	Construction d'une nouvelle installation	Turbots	Oui	2 941	1 765	1 323
	Tulcea	Modernisation des locaux	Carpes et autres poissons	Oui	2 444	1 466	1 100
	Vrancea	Modernisation et extension des locaux	Carpes et autres poissons		1 916	1 150	862
	Tulcea	Conversion biologique d'une exploitation aquacole	Carpes		548	548	411
	Braila	Modernisation des locaux	Carpes, truites et autres poissons		1 237	742	557
	Giurgiu	Diversification de la production et modernisation de l'activité existante	Carpes et autres poissons	Oui	2 424	1 454	1 091
	Calarasi	Élevage intensif d'esturgeons	Esturgeons	Oui	3 946	2 367	1 776
	Ialomita	Conversion biologique d'une exploitation aquacole	Carpes et autres poissons	Oui	1 000	1 000	750
	Prahova	Modernisation de l'installation	Carpes et autres poissons		1 036	622	466
	Arges	Construction d'une nouvelle installation	Truites		1 823	1 094	820
				31	84 986	45 353	33 274

Annexe III

Résultats des projets contrôlés

État membre	Type	Production annuelle avant le projet (tonnes)	Production annuelle prévue après le projet (tonnes)	Production annuelle effective (tonnes)	Nombre d'emplois avant le projet	Nombre d'emplois prévu après le projet	Nombre d'emplois effectif	Objectifs non encore atteints	Début de l'investissement avant la décision d'octroi	Insuffisance des éléments attestant de l'utilisation optimale de l'aide	Exemple de projet réussi
Espagne	Modernisation	8 000	8 000	4 900	33	33	38				
	Modernisation	70	70	70	16	16	16				
	Nouvelle activité	0	200	200	30	50	52				
	Nouvelle activité	0	900	600	0	15	8				
France	Modernisation	41	45	30	17	25	22				
	Nouvelle activité	0	90 000	90 000	0	2	1				
	Nouvelle activité	0	15	15	1	1	0				
	Modernisation	120	500	170	35	50	47				
Italie	Modernisation	n.d.	n.d.	80	15	30	26				
	Modernisation	80	160	99	n.d.	n.d.	n.d.				
	Modernisation	830	1 240	1 000	6	6	6				
	Modernisation	1 240	1 350	1 000	6	6	6				
Italie	Modernisation	10 468	10 733	10 500	5 employés 570 membres de coopérative	5 employés 570 membres de coopérative	0				
	Modernisation	1 800	2 200	2 500	90	91	100				
	Modernisation	5	11	8	2	2	2				
	Modernisation	540	1 120	1 000	23	24	24				

Annexe III

État membre	Type	Production annuelle avant le projet (tonnes)	Production annuelle prévue après le projet (tonnes)	Production annuelle effective (tonnes)	Nombre d'emplois avant le projet	Nombre d'emplois prévu après le projet	Nombre d'emplois effectif	Objectifs non encore atteints	Début de l'investissement avant la décision d'octroi	Insuffisance des éléments probants attestant de l'utilisation optimale de l'aide	Exemple de projet réussi
Pologne	Modernisation	0	40	—	2	4	—				
	Reconstruction	0	10	—	1	1	1				
	Nouvelle activité	0	200	1 000	0	13	19				
	Nouvelle activité	0	32	0	0	1	3				
	Modernisation	5	7	5	10	10	10				
Portugal	Modernisation	120	150	135	4	9	8				
	Modernisation	120	392	20	7	9	14				
	Nouvelle activité	0	1 555	0	0	3	8				
	Nouvelle activité	0	2 380	10	0	16	21				
	Modernisation	175	810	50	6	6	6				
Roumanie	Nouvelle activité	0	150	0	2	7	n.d.				
	Modernisation	112	467	400	n.d.	n.d.	n.d.				
	Modernisation	100	428	n.d.	10	22	n.d.				
	Modernisation	6	132	0	2	9	n.d.				
	Biologique	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.				

Aucune augmentation prévue de la production ou du nombre d'emplois.

L'augmentation prévue n'a pas été concrétisée.

Objectifs atteints.

Synthèse

I
Les États membres pourront dépenser les fonds du FEP jusqu'à la fin 2015. C'est pourquoi l'enveloppe globale définitive de fonds du FEP alloués aux mesures aquacoles pendant la période 2007-2013 reste encore inconnue.

III
La Commission reconnaît que, jusqu'à la fin 2013, l'aide apportée au développement durable de l'aquaculture au titre du FEP n'a pas nécessairement donné tous les résultats escomptés ou souhaités. Elle tient toutefois à souligner que, malgré la crise économique et financière, la production est restée stable en volume et a enregistré une légère hausse en valeur. Le niveau d'emploi s'est maintenu dans ce secteur. Le nouveau Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) pour la période 2014-2020 incorpore les enseignements tirés de la période 2007-2013.

IV
La Commission considère que la conception et le suivi de certaines mesures d'aide au développement durable de l'aquaculture financées par le FEP (mais pas toutes) ont été satisfaisants, malgré la difficulté à évaluer l'efficacité de ces mesures.

La Commission reconnaît que la PCP n'a pas fourni de cadre suffisamment clair pour le développement de l'aquaculture au cours de la période de programmation précédente. L'adoption de la réforme de la politique commune de la pêche et des nouvelles orientations stratégiques sur l'aquaculture en 2013 a répondu à ce manquement.

Cependant, le déclenchement de la crise pétrolière en 2008, puis la crise économique et financière mondiale, ont confronté les entreprises aquacoles à des difficultés tout à fait nouvelles et impossibles à prévoir au début de la période de programmation 2007-2013. Ces difficultés ont lourdement pesé sur les valeurs cibles et les objectifs assignés aux mesures aquacoles financées par le FEP au début de la période de programmation.

La Commission a publié un manuel complet et des instructions concernant le suivi et, en particulier, l'utilisation d'indicateurs dans le FEP: http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/eff/official_documents/updated_eff_workingpaper_on_indicators_en.pdf. À aucun moment, les États membres n'ont mentionné un manque d'orientations de la part de la Commission.

La Commission prend note que les données sur l'aquaculture issues de différentes sources dans l'UE n'étaient pas suffisamment comparables. Un constat qui s'explique en partie par le fait que les données sur l'aquaculture proviennent de différentes sources au niveau européen correspondant à différentes utilisations (évolution de la production et performances socio-économiques). Pour l'essentiel, ces bases de données s'harmonisent, mais des différences restent possibles du fait de divergences dans les données recueillies, de données manquantes ou de l'impératif allégué de confidentialité. La révision prochaine du cadre relatif à la collecte des données donnera à la Commission l'occasion de traiter ces lacunes.

Le comité de suivi, au sein duquel la Commission n'a qu'un statut d'observateur, surveille la mise en œuvre de l'ensemble du programme opérationnel (PO), pas seulement du volet aquacole. Il convient de rappeler que, parmi les seize mesures comprises dans les PO, l'aquaculture n'était pas celle qui drainait le plus de ressources du FEP. La Commission considère que les comités de suivi ont accordé à l'aquaculture un temps proportionnel à l'importance de ces mesures.

V
Dans le cadre de la réforme de la PCP et en prévision de l'avenir, la Commission a mis en place une méthode ouverte de coordination dans le but d'aider les États membres dans leurs efforts pour développer l'aquaculture durable et de les encourager fortement à consolider le lien entre les objectifs stratégiques et les priorités en matière de financement. Conformément au FEAMP et à la nouvelle PCP, chaque État membre doit adopter une stratégie nationale pluriannuelle pour l'aquaculture afin de pouvoir apporter une aide à l'aquaculture dans le cadre de son PO au titre du FEAMP.

VI

La Commission souligne que la crise économique et financière a eu une forte incidence sur la réalisation des objectifs en matière de croissance et d'emploi du secteur aquacole.

En vertu du principe de gestion partagée qui soutient le FEP, la sélection des projets se fait au niveau des États membres. Ceux-ci ont assisté à une diminution constante du nombre de projets issus de ce secteur en raison de l'aggravation des conditions économiques.

VII

Même si la Commission reconnaît que le cadre réglementaire et, en particulier, le suivi des mesures financées par le FEP n'ont pas produit les résultats escomptés, il est important de noter que la crise pétrolière de 2008 et la crise économique et financière subséquente ont eu une forte incidence sur le secteur.

Le nouveau Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche fournit un cadre stratégique plus clair qui repose sur la mise en place de six priorités de l'Union et un ensemble d'objectifs donnés. Le FEAMP se dote ainsi d'une logique d'intervention plus ferme et d'un système de monitoring et d'évaluation consolidé et s'oriente plus vers les résultats, de manière à contribuer davantage aux objectifs de la PCP, en particulier au développement durable de l'aquaculture dans l'UE.

VIII a)

La Commission analysera avec soin le bien-fondé de l'aide proposée à l'aquaculture au titre des PO du nouveau FEAMP qui devraient être présentés au deuxième semestre 2014. Elle sera attentive également à la cohérence entre les mesures du PO et les mesures annoncées dans le plan stratégique national pluriannuel pour l'aquaculture.

La formulation d'objectifs quantifiés, d'échéances et de procédures pour suivre et collecter les données nécessaires aux évaluations aidera également à vérifier si les objectifs sont remplis.

VIII b)

La Commission a rédigé des orientations pour le développement durable de l'aquaculture, entre autres des facteurs environnementaux pertinents: http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/aquaculture/official_documents/com_2013_229_fr.pdf

Elle a également préparé des orientations sur la manière de respecter les conditions ex ante du plan stratégique national pluriannuel pour l'aquaculture: http://ec.europa.eu/fisheries/reform/emff/doc/10-guidance-emff-specific-eacs_en.pdf

En annexe des orientations sur les évaluations ex ante, la Commission a préparé des orientations sur la manière d'intégrer les conclusions des évaluations environnementales stratégiques dans la conception des programmes opérationnels: http://ec.europa.eu/fisheries/reform/emff/doc/08-strategic-environmental-assessment_en.pdf

La Commission a élaboré des orientations sur la nature des dérogations autorisées en vertu de l'article 9 de la directive «Oiseaux sauvages». Ce document vise à clarifier les concepts essentiels de l'article 9 de la directive «Oiseaux» qui se rapportent à la prévention des graves dégâts causés par les cormorans ou à la protection de la faune et de la flore, et donne des conseils pratiques sur la manière d'appliquer ces concepts: http://ec.europa.eu/environment/nature/cormorants/files/guidance_cormorants.pdf

Par ailleurs, la Commission soutient actuellement l'élaboration d'orientations particulières pour la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau et la directive-cadre «Stratégie pour le milieu marin» en préparation. Tous les documents relatifs à ce projet sont disponibles à l'adresse <https://circabc.europa.eu/w/browse/4eda1116-2b76-4a0c-b4ed-b3ec2616b013>

Cet exercice complète les orientations sur l'aquaculture durable dans le cadre du réseau Natura 2000: <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/Aqua-N2000%20guide.pdf>

VIII c)

Conformément aux conditions ex ante du plan stratégique national pluriannuel pour l'aquaculture, la Commission n'adoptera pas les programmes opérationnels du FEAMP, à moins que les États membres ne présentent, le cas échéant, des plans stratégiques nationaux pluriannuels adéquats pour la promotion de l'aquaculture durable.

Cette recommandation s'adresse en partie aux États membres, car, en vertu du principe de gestion partagée, c'est à eux qu'il incombe de préparer et d'appliquer des stratégies nationales cohérentes pour le développement du secteur aquacole. La Commission ne peut ni imposer des sanctions ni engager des procédures d'infraction si les États membres ne préparent pas et n'appliquent pas ces stratégies conformément aux lignes directrices de la Commission.

VIII d)

Bien que la simplification administrative et la planification de l'espace restent en substance du ressort des États membres, la Commission a pointé l'absence de planification de l'espace et le besoin de simplification administrative parmi les problèmes à traiter dans les orientations stratégiques pour l'aquaculture (COM(2013) 229). La Commission encouragera également les États membres à appliquer la directive adoptée récemment sur la planification de l'espace maritime pour améliorer le développement de l'aquaculture.

VIII e)

La Commission souligne que, depuis 1996, un cadre juridique relatif aux statistiques sur la production de l'aquaculture (règlement (CE) n° 788/96, abrogé par le règlement (CE) n° 762/2008) est en place. Elle continuera de traiter ces questions de données au sein des instances compétentes et selon les procédures adéquates (par exemple en élargissant la collecte des données à l'aquaculture en eau douce et en harmonisant les méthodes).

IX a)

À la suite de l'adoption des orientations stratégiques de l'UE sur l'aquaculture en avril 2013, les États membres ont commencé à mettre en place leurs plans stratégiques nationaux pluriannuels pour la promotion de l'aquaculture durable. La Commission suivra la mise en œuvre de ces plans, qui incluront les objectifs des États membres ainsi que les mesures pour atteindre ces objectifs. Il y aura lieu, en particulier, de respecter les conditions ex ante du plan stratégique national pluriannuel pour l'aquaculture, car, à défaut, la Commission ne pourra pas approuver le programme opérationnel du FEAMP.

IX b)

La Commission prend note de cette recommandation, qui correspond à sa principale priorité dans ses initiatives actuelles en faveur de la planification de l'espace maritime. Voir également l'observation faite au point VIII d) ci-contre.

IX c)

La Commission souligne que le FEAMP inclut plusieurs nouveaux éléments conçus pour aider à concentrer le financement au titre du FEAMP sur les projets qui contribuent au mieux au développement durable de l'aquaculture et à l'utilisation optimale de l'aide. Ces éléments comprennent: 1) un système de monitoring renforcé qui prévoit une communication annuelle sur les mesures financées, 2) un rapport annuel d'exécution plus complet, 3) un accent plus marqué mis sur les résultats, à travers notamment le nouveau cadre de performance, et 4) des conditions ex ante qui garantissent que les mesures à financer au titre de l'aquaculture sont cohérentes avec le plan stratégique national pluriannuel pour l'aquaculture.

IX d)

Pour la période 2014-2020, le FEAMP incitera à mettre davantage l'accent sur les résultats (utilisation d'indicateurs de résultat communs) que ne le faisait le FEP, y compris par l'application du cadre de performance (utilisation d'indicateurs de production communs), que pour le FEP précédent. Le règlement sur le FEAMP prévoit un acte délégué sur les indicateurs communs.

Le nouveau système de monitoring dans la proposition relative au FEAMP comprendra les éléments suivants:

- une base de données au niveau des États membres (Infosys) qui enregistre les informations sur chaque opération selon une structure commune et à l'aide d'indicateurs communs;
- un rapport envoyé à la Commission pour présenter les principales informations au format agrégé. Les informations devraient s'accumuler afin de refléter l'évolution de la mise en œuvre.

Les indicateurs communs du FEAMP serviront de base au suivi et à l'évaluation ainsi qu'à l'examen de la performance des programmes. Ils permettront de rassembler des données au niveau de l'UE et de mesurer les progrès enregistrés par rapport aux objectifs de la stratégie Europe 2020.

Introduction

02

Les importations de poissons proviennent en grande partie de la pêche par capture et non de l'aquaculture. Quant aux importations de produits aquacoles, il s'agit essentiellement d'espèces tropicales qui ne peuvent être produites en grandes quantités dans l'UE.

03

La Commission utilise le cadre relatif à la collecte des données et Eurostat comme sources des données, ce qui entraîne sans doute des différences par rapport aux données de l'Organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) citées par la Cour au point 3.

06

Bien que l'aquaculture ait été incluse dans le champ d'application du règlement (CE) n° 2371/2002 et visée par les communications de 2002 et 2009 sur une stratégie pour le développement durable de l'aquaculture, il y a lieu de souligner que l'Union n'a pas de compétence exclusive dans ce domaine.

07

Réponse commune aux points 7 à 8 c).

Les priorités des communications de 2002 et 2009 ont été établies à travers des consultations et des évaluations d'incidences. Presque toutes les mesures comprises dans ces deux communications complémentaires ont été mises en œuvre.

Au cours de la préparation des orientations pour l'aquaculture 2013, la Commission, les parties prenantes et les États membres ont admis la nécessité d'entreprendre de nouvelles mesures en faveur de ces priorités. La différence fondamentale avec les deux communications précédentes tient à la mise en place d'un nouveau mécanisme de gouvernance grâce auquel la Commission coordonnera les efforts des États membres et facilitera l'échange des bonnes pratiques.

14

La Commission souligne que ces statistiques se rapportent exclusivement à des projets aquacoles financés par le FEP.

Observations

21

La Commission a fourni un retour d'information sur les mesures comprises dans le plan stratégique national (PSN) au moment de négocier les programmes opérationnels (PO) avec les États membres, conformément aux articles 15 et 17 du règlement sur le FEP ((CE) n° 1198/2006).

Cette conclusion confirme que les services de la Commission ont effectivement procédé à l'évaluation nécessaire des PO, en particulier en ce qui concerne le développement durable de l'aquaculture et la cohérence avec les PSN.

22

La Commission estime qu'elle a rempli ses obligations réglementaires au regard de l'examen des PSN et des PO. Le but des PSN consistait à fournir un cadre général des objectifs pour les États membres. Les PSN n'avaient pas pour but d'être aussi précis que les PO des États membres.

23

Afin de promouvoir l'application de la directive concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement (EIE), la Commission a publié plusieurs études, rapports et documents d'orientation¹. Ces publications sont utiles à un grand nombre de parties prenantes comme les autorités nationales, les concepteurs, les consultants, les chercheurs, les organisations non gouvernementales et le public. La Commission veille à ce que ces documents soient mis à jour en fonction de la jurisprudence de la Cour.

Voir également la réponse de la Commission à la recommandation n° 1 b).

24

Cette réponse concerne les points 24 et 25.

¹ <http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-support.htm>

La Commission a fourni aux États membres d'autres orientations dans le manuel sur le FEP et plusieurs notes interprétatives sur les mesures aqua-environnementales dans le FEP. En plus du document d'orientation sur Natura 2000, la Commission a élaboré des orientations sur la nature des dérogations propres à l'aquaculture visées à l'article 9 de la directive «Oiseaux sauvages», en rapport avec la prévention des graves dégâts causés par les cormorans ou la protection de la faune et de la flore: http://ec.europa.eu/environment/nature/cormorants/files/guidance_cormorants.pdf

En ce qui concerne la directive concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement, voir les réponses de la Commission à la recommandation n° 1 b). Des orientations détaillées sur la mise en œuvre de cette directive sont également disponibles en ligne².

La Commission et les États membres ont lancé une stratégie commune de mise en œuvre pour la directive-cadre sur l'eau (DCE). Le secteur aquacole s'est attaqué à ladite mise en œuvre et a rejoint, en 2010, la stratégie commune (par l'intermédiaire des associations sectorielles FEPA et EMPA). La Commission soutient actuellement l'élaboration d'orientations sur la mise en œuvre de la DCE et de la directive-cadre «Stratégie pour le milieu marin» (DCSMM) dans le domaine aquacole.

26

Cette réponse concerne les points 26 à 30.

Bien que la validation et la qualité des données relèvent essentiellement de la compétence des États membres, la Commission a pris plusieurs mesures pour améliorer l'harmonisation et le traitement des données aquacoles, à l'occasion tant de la mise en œuvre des cadres juridiques existants que de la révision du cadre relatif à la collecte des données. Elle rappelle par exemple la publication d'un rapport économique annuel scientifique sur l'aquaculture dans l'UE.

² http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/interpretation_eia.pdf

Conformément à l'article 6 du règlement (CE) n° 762/2008, les États membres doivent fournir à la Commission un rapport annuel relatif à la qualité des données communiquées. Un rapport méthodologique circonstancié décrit les modalités de collecte et d'établissement des données. La Commission examine les données et les rapports et les aborde de manière bilatérale ou au sein du groupe de travail compétent pour les statistiques de la pêche du comité permanent de la statistique agricole.

Considérant que les données sur la taille des installations aquacoles (en m³) pourraient ne pas encore être entièrement fiables pour certains États membres, Eurostat s'attache continuellement à améliorer les procédures de validation. En cas d'incertitude, les États membres sont invités à donner un retour d'information et à corriger les données, le cas échéant.

Il n'y a pas de lien évident entre la taille totale des installations en m³ et la production totale en tonnes: la productivité en kg par m³ peut varier considérablement en fonction de la méthode de production (cages, tanks, etc.), de l'environnement (eau douce, eau salée) et de l'espèce de poisson. De plus, pour certaines espèces de poissons et méthodes de production, les pays indiquent la taille de leurs installations en ha plutôt qu'en m³, conformément au règlement (CE) n° 762/2008.

Les États membres sont tenus de transmettre les données accompagnées de rapports méthodologiques circonstanciés qui décrivent les modalités de collecte et d'établissement des données et apportent les éléments nécessaires pour permettre à la Commission de réaliser une évaluation correcte de la qualité des données.

Le rapport méthodologique est désormais pleinement intégré à l'environnement de transmission et de suivi des données d'Eurostat (eDAMIS) au même titre que les ensembles de données. Les États membres transmettent à présent leurs rapports chaque année. La validation des données peut se faire indépendamment de la disponibilité des rapports.

La Commission a conscience de cette situation et y a réagi. Les États membres sont désormais tenus de justifier la confidentialité, tandis qu'Eurostat s'est attelé à la rédaction d'une charte de confidentialité dont le but consiste à limiter davantage le recours à la confidentialité par les États membres. En ce qui concerne la fourniture des données, la Commission a renforcé son suivi de la conformité ainsi que le suivi des cas de non-conformité. Elle rappelle aux États membres qui ne fournissent pas des données correctes à temps leurs obligations juridiques et applique une politique de mise en garde progressive qui peut parfois mener à des procédures d'infraction.

La Commission a conscience des différences existant entre les données, qui sont dues en grande partie aux différents cadres juridiques. Une évaluation ex post du cadre relatif à la collecte des données a mis en lumière les divergences et les répétitions entre les différentes législations et le CSTEP³ a examiné plus en profondeur les ensembles de données. Ces différences surviennent du fait des divergences dans les données recueillies, de données manquantes ou de l'impératif allégué de confidentialité.

3 Comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP), rapport intitulé *The Economic Performance Report on the EU Aquaculture sector* (Les performances économiques du secteur de l'aquaculture de l'UE) (STECF-13-29), Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 26 336 EUR EN, JRC 86671, 2013, 383 p.

La Commission prend actuellement des mesures pour réduire ces différences à l'occasion de la révision du cadre relatif à la collecte des données et met en œuvre un plan d'action sur les statistiques des pêches et de l'aquaculture qui comprend l'harmonisation des concepts statistiques entre les deux ensembles de données.

31

Même si l'évaluation intermédiaire du FEP par la Commission a inclus un examen des mesures aquacoles, sur le plan des ressources, l'aquaculture draine une part relativement modeste du budget du FEP. La Commission considère que ses mesures d'évaluation de l'aquaculture sont proportionnées à ce niveau d'aide.

32

La Commission sélectionne les États membres aux fins de ses audits de «répétition des contrôles» sur la base d'une évaluation des risques et sélectionne les opérations à contrôler parmi un échantillon représentatif de cas sélectionnés et contrôlés au préalable par l'autorité d'audit de l'État membre. La Commission constitue son échantillon à partir du plus grand nombre d'axes possible; la sélection de projets aquacoles en vue d'un examen dépendra en grande partie de leur nombre et de leur enveloppe financière dans le programme opérationnel concerné.

Les conclusions des deux parties sont ensuite comparées dans chaque cas. Les observations font l'objet d'un suivi adéquat; dans le cas des 7 projets aquacoles en question, aucun problème de durabilité n'a été constaté.

33

Le cadre juridique du FEP ne prévoit aucune autre appréciation de cet ordre pour les 5 axes prioritaires du FEP. Pourtant, la Commission a réalisé une appréciation similaire à travers les consultations des parties prenantes et des États membres dans le cadre de la réforme de la PCP et de la préparation des orientations sur l'aquaculture.

34

Le comité de suivi surveille la mise en œuvre de l'ensemble du PO, pas seulement du volet aquacole. Il convient de rappeler que, parmi les seize mesures comprises dans les PO, l'aquaculture n'était pas celle qui drainait le plus de ressources du FEP.

La Commission considère que les comités de suivi ont accordé à l'aquaculture un temps proportionnel à l'importance de ces mesures.

35

Les projets financés par le 6^e programme-cadre (PC) dans le secteur de la recherche en faveur de l'aquaculture visaient trois objectifs essentiels:

- i) la résolution des problèmes stratégiques à travers la recherche pragmatique et appliquée (soutien scientifique aux politiques);
- ii) la promotion de l'excellence du secteur de la science pour la qualité et la sécurité alimentaires (priorité 5) et
- iii) l'élaboration d'activités de recherche spécialement pour les petites et moyennes entreprises (PME).

36

L'objectif n° 4 «Meilleure gestion des stocks halieutiques» de la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité 2020 s'est concrétisé dans le nouveau règlement LIFE 2014-2020. Étant donné que cet objectif correspond à une priorité thématique dans le domaine de la nature et de la biodiversité, des objectifs en matière d'aquaculture ont été intégrés à la stratégie, sur la base, entre autres, des résultats des projets LIFE. Les principaux domaines concernés par les projets de recherche étaient la prévention des maladies, l'alimentation des poissons, la reproduction sélective, le bien-être des poissons, le potentiel biologique des nouvelles espèces candidates, la sécurité et la qualité des produits aquacoles ainsi que la protection de l'environnement. Ces domaines correspondent aux principaux besoins du secteur aquacole et les résultats ont une utilité directe pour les exploitants du secteur aquacole essentiellement. Dans l'ensemble, les projets financés par le 6^e PC dans le secteur de la recherche ont apporté une précieuse contribution aux questions telles que l'environnement, la génomique, l'alimentation des poissons, les maladies des poissons et la santé publique. Si les résultats des projets répondaient avant tout aux besoins

des exploitants, ils ont également servi à préparer la législation et les orientations relatives à l'aquaculture. La Commission a également utilisé les résultats des projets pertinents financés par d'autres programmes de financement de l'UE comme le FEDER, la PEV et le PIC, par exemple, pour préparer les orientations stratégiques pour le développement durable de l'aquaculture (COM(2013) 229). Les résultats des projets ont été distribués et communiqués aux parties prenantes, dont les organes consultatifs, le secteur (plateforme technologique et de l'innovation de l'aquaculture européenne, EATIP) et les décideurs politiques.

Encadré 1

La Commission fait observer que seule une petite partie des 14 millions d'euros — le montant total consacré aux 18 projets recensés par la Cour — présentait un lien avec l'aquaculture. La plupart des projets LIFE qui mentionnent l'aquaculture ne l'abordent que de manière très générale (exemple typique: LIFE97 ENV IRL 209 — Élaboration par consensus d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières pour Bantry Bay, qui incluait le développement de l'aquaculture à la planification stratégique, mais seulement en tant que volet très réduit d'un projet nettement plus vaste).

Parmi les 77 projets de recherche relatifs à l'aquaculture financés par le 6^e PC, deux projets portaient sur la question de la communication, de la diffusion et du transfert de technologie et avaient une forte incidence sur les parties prenantes et le public au sens large:

- 1) Le projet «PROFET POLICY: A European Platform for the Communication of European RTD results to Stakeholders in Fisheries and Aquaculture» (financement de l'UE: 764 144 euros) a mis au point une plateforme pour la communication et la diffusion des résultats des projets de recherche financés par l'UE pour la pêche et l'aquaculture qui relèvent des 5^e et 6^e programmes-cadres de recherche. Le projet a abouti à la création d'une structure web pour la publication de brochures techniques et à l'organisation de séminaires thématiques et régionaux s'adressant aux producteurs aquacoles, aux pêcheurs, aux scientifiques, aux décideurs politiques nationaux et européens et autres parties prenantes. Des ateliers permettant la présentation des projets du 6^e PC dans le domaine du soutien scientifique aux politiques ont également été organisés, offrant une ouverture précieuse aux parties prenantes concernées et aux organisations et réseaux de la pêche et de l'aquaculture.

- 2) Le projet «FEUFAR: The future of European fisheries and aquaculture research» (financement de l'UE: 499 680 euros) a servi de cadre à une analyse prospective et à des recommandations sur les directions à suivre ayant une incidence importante sur la compétitivité de l'UE dans le secteur aquacole ainsi que sur la protection de l'environnement. Le projet visait à recenser les besoins futurs en matière de recherche, en particulier pour l'aquaculture, selon une méthodologie prospective et interactive intégrée qui comprend: i) la description du système, ii) la détection des forces motrices dans le système et iii) l'élaboration d'hypothèses sur les forces motrices conduisant à des scénarios possibles pour l'avenir. Ces différents scénarios, en particulier pour l'aquaculture, ont servi de base au recensement des questions d'ordre économique, écologique, sociétal et managérial (gouvernance). Cette analyse a permis de faire ressortir certains des principaux besoins futurs en matière de recherche dans le domaine de la pêche par capture et de l'aquaculture.

37

La Commission va s'attaquer, entre autres, aux points recensés dans les observations de la Cour au moyen d'un échange des bonnes pratiques et suivant la méthode ouverte de coordination. Elle soutiendra également les États membres dans leurs efforts de simplification administrative, avec l'aide du groupe de haut niveau pour la simplification administrative.

38

La Commission souligne que la législation de l'UE applicable (PCP et FEP) n'imposait aucune obligation de cet ordre aux États membres. Les plans nationaux pluriannuels pour l'aquaculture couvrent désormais ce besoin (article 34 du règlement de base 2013 sur la PCP et l'une des conditions ex ante). Ces plans devront parvenir à la Commission au plus tard le jour de la transmission du programme opérationnel. Les orientations adoptées par la Commission le 29 avril 2013 (COM(2013) 229) devraient aider les États membres à préparer le plan stratégique national pluriannuel.

Encadré 2

La Commission a tout à fait conscience du fait que les pratiques en matière de planification de l'espace et d'octroi de licences diffèrent largement dans l'UE. Il s'agit toutefois d'un domaine qui relève de la compétence des États membres. Pour cette raison, la Commission encourage «l'échange de savoir-faire et de bonnes pratiques», comme elle l'a annoncé dans sa proposition de 2011 relative à un nouveau règlement du Parlement européen et du Conseil sur la politique commune de la pêche.

La publication par les États membres de leurs plans stratégiques pluriannuels pour l'aquaculture facilitera ces échanges.

En outre, ces plans stratégiques pluriannuels devraient aborder explicitement les questions telles que le délai d'octroi de concessions.

En ce qui concerne les cas précis évoqués, la Commission informera les États membres concernés des conclusions de la Cour.

Réponse commune aux points 39 et 40

La nouvelle directive sur la planification de l'espace maritime contribuera à une meilleure intégration dans ce domaine.

Dans ses orientations stratégiques (COM(2013) 229), la Commission a pointé l'absence de planification de l'espace et le besoin de simplification administrative parmi les obstacles à la poursuite du développement de l'aquaculture. Étant donné que la simplification administrative et la planification de l'espace restent la compétence des États membres, la Commission s'attachera à ces questions dans le cadre de la méthode ouverte de coordination, à l'occasion de séminaires d'échange des bonnes pratiques. Par ailleurs, la nouvelle directive sur la planification de l'espace maritime et la gestion intégrée des zones côtières fournit aux États membres un cadre dans lequel appliquer un processus de planification global et coordonné de secteur à secteur et entre les États membres.

41

La Commission reconnaît que la crise économique et financière a eu une incidence significative sur le secteur aquacole dans son ensemble et en particulier sur le financement des mesures aquacoles au titre du FEP. Ses effets se sont fait sentir sur la demande des consommateurs, conduisant les producteurs à réduire la prise de risques en matière d'investissements. En outre, la réduction des dépenses publiques a également diminué considérablement les moyens de cofinancement public dans la plupart des États membres.

En Roumanie, la crise financière a sérieusement compliqué la mise en œuvre par les bénéficiaires des projets financés par le FEP. En témoigne également le recours intensif au Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), qui a fourni, jusqu'à la fin de 2013, des garanties financières à hauteur de 7,5 millions d'euros environ. Les principaux bénéficiaires étaient des projets d'investissements dans des exploitations aquacoles.

42

La Commission fait observer que:

- la crise financière a pratiquement réduit à néant la possibilité de trouver les fonds restants qui auraient été nécessaires pour lancer une nouvelle activité dans le secteur;
- la crise a eu un effet important sur la demande, causant une hausse considérable des risques financiers pour les nouveaux exploitants.

La Commission considère que le risque de dégage-ment a probablement joué un rôle dans les décisions, mais qu'il n'est qu'un facteur parmi d'autres.

44

L'article 15, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1198/2006 relatif au FEP indique qu'un plan stratégique national contient, lorsque cela est pertinent pour l'État membre, une description succincte de l'ensemble des volets de la PCP et indique les priorités, les objectifs, l'estimation des ressources financières publiques requises ainsi que les délais. Les États membres ne sont dès lors pas tenus de le faire en toutes circonstances.

45

Les États membres ont choisi de présenter les ressources financières au niveau du programme opérationnel seulement, dans les tableaux de financement visés à l'annexe I, partie B, du règlement (CE) n° 498/2007 de la Commission qui oblige les États membres à indiquer les ressources financières par axe et non pas par mesure (l'aquaculture n'est qu'une mesure).

46

La Commission encourage désormais une méthode axée sur les résultats dans le programme opérationnel du FEAMP et recommande l'utilisation d'indicateurs communs assortis d'objectifs réalistes pour remédier aux insuffisances observées.

Les objectifs initiaux ont été définis il y a sept ans, lorsque la situation économique était complètement différente. La Commission considère qu'une modification des objectifs devrait conduire à une réaffectation des budgets.

L'expérience de la Commission est qu'il existe un risque de surestimation ou de sous-estimation lorsque les États membres arrêtent les objectifs ou valeurs cibles. Le FEAMP pare à cette insuffisance en définissant, entre autres, des indicateurs communs et en insistant davantage sur l'évaluation et le suivi, en particulier par un plan d'évaluation qui veillera à ce que les États membres entreprennent des activités d'évaluation continues pour suivre les progrès et les performances.

47

Voir la réponse de la Commission à l'encadré 3.

48

Dans certains États membres, il était courant de demander un plan d'affaires parmi les documents que les bénéficiaires potentiels doivent présenter, afin d'exclure les projets manifestement non viables économiquement et de promouvoir l'optimisation des ressources.

Encadré 3

La Roumanie dispose d'un potentiel limité d'aquaculture marine dans la mer Noire, essentiellement en rapport avec la culture des moules. Conformément à la directive 79/923/CEE relative à la qualité des eaux conchylicoles, quatre zones le long des côtes roumaines de la mer Noire ont été jugées appropriées pour cette activité. Par conséquent, le PO roumain n'impose aucune restriction dans le soutien à l'aquaculture marine.

Les mesures pour améliorer la gestion des zones côtières et la législation italienne relative aux concessions aquacoles sortent du champ d'application du FEP et ne pouvaient pas s'inscrire dans le PO.

La Commission encouragera vivement les États membres à tirer parti des possibilités offertes par le FEAMP d'aide au recensement des zones les plus appropriées pour le développement de l'aquaculture dans le cadre du processus de planification de l'espace.

Pour simplifier les indicateurs cibles, seuls quelques indicateurs agrégés ont été considérés comme pertinents pour remplir l'objectif du PO. En ce qui concerne le PO du FEAMP, la Commission propose des indicateurs particuliers qui prennent davantage en considération les questions environnementales et de marché.

Le PO de la Pologne a été revu en 2011, mais la Pologne n'a pas demandé de modifier les indicateurs pour l'aquaculture. Cette conclusion n'est pas un exemple d'insuffisance relative au PO.

49

L'aquaculture dans l'UE doit respecter les normes environnementales et sanitaires les plus strictes. La Commission surveille la conformité avec la législation de l'UE et contrôle sa bonne mise en œuvre.

Les lignes directrices Natura 2000 citent la planification de l'espace stratégique comme un moyen efficace pour remédier aux incidences potentielles au niveau local et pour les atténuer, et ce à un stade précoce.

50

Les projets sont présentés par des exploitants privés et le FEP ne finance qu'une partie de l'investissement. Par conséquent, en période de crise, les exploitants privés n'ont pas toujours été suffisamment incités à aller au-delà des exigences juridiquement contraignantes. Des orientations ont été fournies sur les questions environnementales (voir la réponse de la Commission aux points 23 à 25).

51

Pendant la crise économique et financière, les exploitants privés ont présenté moins de projets. Si la production respectueuse de l'environnement figurait parmi les critères de sélection, cette mesure incitative n'a pas suffi à garantir un nombre élevé de projets dans ce domaine. L'important est plutôt de faire en sorte que les consommateurs voient une valeur ajoutée dans la production respectueuse de l'environnement.

Encadré 4

Le fait que, en Espagne, tous les projets respectaient la législation, mais que seuls quelques-uns appliquaient des systèmes agréés volontaires de gestion environnementale ne signifie pas que les États membres accordaient une attention insuffisante aux questions environnementales et sanitaires. Cela démontre plutôt que, face à la crise économique et financière, les bénéficiaires ont rarement considéré que la mise en œuvre de systèmes agréés volontaires de gestion environnementale leur procurerait un avantage concurrentiel. Seuls quelques rares projets ont été présentés et, par conséquent, un nombre limité de projets a été approuvé.

La même réponse vaut pour l'Italie.

Il est important de souligner que les critères de sélection des projets financés par le FEP en Roumanie sont approuvés par le comité de suivi, au sein duquel la direction générale des affaires maritimes et de la pêche joue un rôle d'observateur.

Dans les comités de suivi en Roumanie, au sein desquels elle agit en tant qu'observateur, la Commission a souligné chaque fois que nécessaire l'importance de mettre en place une procédure clairement définie de sélection et de suivi des projets respectueux de l'environnement (qui implique, par exemple, de préciser davantage ce qu'est l'«aquaculture biologique» et d'éviter toute surcompensation en faveur des exploitations aquacoles dans Natura 2000 de même que la fraude par l'approbation des dépenses inéligibles, etc.).

54

La Commission reconnaît que, malgré la présence d'indicateurs dans les PO du FEP pour mesurer les progrès de la programmation, ces indicateurs n'étaient ni communs ni comparables entre les différents États membres. Dans ce contexte, les PO utilisaient différents types d'indicateurs et il n'était pas possible de les rassembler au niveau de l'UE. C'est pourquoi le FEAMP prévoit d'utiliser un nombre limité d'indicateurs communs pour évaluer les progrès dans la mise en œuvre des programmes par rapport à la réalisation des objectifs. Ces indicateurs communs seront mentionnés chaque année dans les rapports annuels d'exécution du FEAMP.

La Commission prend note de cette conclusion et s'attache à établir un ensemble d'indicateurs communs fondé sur des sources statistiques fiables pour les prochains programmes 2014-2020.

Encadré 5

Cette observation concerne deux questions sans rapport, à savoir la qualité des statistiques et le choix des indicateurs pour le suivi du FEP.

En ce qui concerne les indicateurs de suivi du FEP, la Commission prend note de l'observation et admet que des indicateurs de résultat conviennent davantage. Elle a évoqué cette question avec l'État membre.

Il importe de tenir compte du délai nécessaire relativement long entre l'approbation d'un projet et la hausse effective de la production.

En Espagne et en Roumanie, le PO du FEP a débuté de facto en 2010 et plusieurs projets aquacoles ont été sélectionnés en 2010-2011, tandis que leur mise en œuvre a débuté en 2011-2012. À cet égard et en fonction de l'espèce de poisson, les exploitations aquacoles n'ont pas lancé la production destinée au marché directement après la finalisation de l'investissement. Il faut normalement une période de reproduction et d'élevage qui, dans certains cas, peut durer jusqu'à cinq ans après l'investissement (par exemple pour l'esturgeon).

Les mêmes réponses s'appliquent également à l'Italie. Il convient de considérer que les chiffres initiaux donnés dans le rapport annuel d'exécution jusqu'en 2011 faisaient référence aux productions prévues. La Commission avait déjà relevé cette divergence dans les chiffres communiqués par Eurostat, qui portent sur les productions actuelles. Elle a attiré l'attention de l'autorité de gestion italienne sur cette question et l'autorité a ensuite modifié le rapport annuel d'exécution et le PO avec les productions actuelles en utilisant la même méthode qu'Eurostat.

Le bénéficiaire rédige le rapport d'exécution du projet. Les autorités nationales ne vérifient pas les chiffres réels de la production qui sont communiqués. Il incombe à l'autorité de gestion de vérifier la fourniture/prestation des produits et services cofinancés; les résultats produits par les projets sont exclus. L'autorité de gestion recueille toutes les données, les rassemble et les utilise dans les rapports annuels d'exécution. Si, à un stade ultérieur, les résultats doivent être mis à jour, l'autorité de gestion en informe la Commission dans les rapports annuels d'exécution consécutifs, et elle effectuera la mise à jour dans le rapport final annoncé pour mars 2017.

55

La communication de la Commission intitulée «Une stratégie pour le développement durable de l'aquaculture européenne» a imposé plusieurs objectifs. Elle a souligné que, pour garantir la compétitivité et la durabilité à long terme du secteur, le secteur privé devait offrir sa participation active et jouer un rôle moteur. La communication définit plusieurs priorités relatives à l'aide publique au secteur aquacole, mais son champ d'application laisse de côté l'évaluation des plans stratégiques nationaux au titre du FEP.

56

Alors que l'aquaculture dans l'UE n'a pas crû comme dans les autres régions, l'activité et l'emploi se sont maintenus.

La Commission souligne qu'il convient de lire avec prudence toute comparaison entre les taux de croissance de l'aquaculture dans l'UE et dans d'autres régions du monde, en raison du contexte très différent dans lequel les entreprises exercent leurs activités, entre autres le niveau de protection sociale et environnementale.

Considérant les dernières données disponibles, le CSTEP⁴ signale que, après le choc de la crise économique et financière, l'aquaculture de l'UE enregistre une légère amélioration économique.

57

La Commission souligne que les objectifs initiaux ont été définis dans un contexte économique très différent. Bien que le volume de l'aquaculture dans l'UE n'ait pas crû, l'activité et l'emploi se sont maintenus. Les dernières données disponibles font état d'une amélioration de la performance économique du secteur aquacole dans plusieurs États membres.

Comme observé au point 46, les objectifs initiaux ont été définis il y a sept ans, lorsque la situation économique était complètement différente.

L'aide au titre du FEP n'est qu'un élément destiné à accroître la production à long terme. D'autres éléments ont une incidence beaucoup plus forte. La crise économique et financière a réduit la demande des consommateurs, a accru la concurrence avec les pays tiers et a eu un effet défavorable sur la confiance des consommateurs dans les produits aquacoles.

4 Comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP), *The Economic Performance Report on the EU Aquaculture sector* (Les performances économiques du secteur de l'aquaculture de l'UE) (STECF-13-29), Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 26 336 EUR EN, JRC 86671, 2013, 383 p.

Encadré 6

L'encadré 6 montre que les objectifs du secteur, tels qu'insérés dans le PO pour définir le cadre général dans lequel les mesures du FEP sont mises en œuvre, risquent de ne pas être atteints. La Commission considère que, au moment d'évaluer la réalisation des objectifs, il y a lieu d'opérer une distinction entre les questions sur lesquelles les États membres exercent un contrôle et les questions sur lesquelles ils n'exercent aucun. Les facteurs principaux qui échappent au contrôle des États membres comprennent l'incidence de la crise économique et financière et, dans le cas de la France en particulier, l'apparition d'un virus qui a entraîné une hausse spectaculaire de la mortalité des huîtres.

Le volume de la production d'huîtres dans les prochaines années dépendra principalement de la capacité à remédier à ce problème de mortalité. L'objectif de 120 000 tonnes a été atteint en 2008, mais, ensuite, la production a chuté. Les autorités françaises sont restées confiantes par rapport aux objectifs généraux de production pour la période de programmation.

Ces objectifs de production ont été définis au début de la période de programmation. En 2011, il restait quatre ans pour mettre en œuvre les mesures aquacoles. Par ailleurs, étant donné que les projets s'apparentent à de l'investissement, il était beaucoup trop tôt en 2011 pour prédire la performance finale des mesures. Dans la dernière proposition de modification du PO en 2013, l'objectif a été revu à 208 068 tonnes et calculé selon la méthode appliquée par Eurostat.

En Pologne, les objectifs initiaux ont été influencés par :

- l'adoption tardive du PO (en octobre 2008 seulement), qui a raccourci le délai pour atteindre les objectifs (il y a lieu de considérer l'année 2015 aux fins de toute comparaison);
- l'intervalle entre l'investissement et la hausse de la production (au mieux, 3 ans);
- la croissance dans la population d'espèces de prédateurs protégées, par exemple les cormorans (dans certains cas, les dégâts sont évalués à 80 % de la production);
- les problèmes périodiques de pénurie d'eau ou de faible qualité de celle-ci;
- la hausse des prix de l'alimentation des animaux;

- l'absence de contrôle de certaines maladies;
- les projets visant la modernisation des entreprises aquacoles existantes;
- une demande assez faible sur le marché polonais, malgré des campagnes de promotion et l'ajout de nouvelles espèces à l'offre.

Au Portugal, les objectifs de production dans l'aquaculture ont pris en considération la hausse éventuelle de la production sous l'effet d'un important projet mis en œuvre en 2009 avec l'aide de l'IFOP. En raison de problèmes techniques, ce projet n'a jamais abouti à la production attendue. De ce fait, l'écart entre l'objectif et la production réelle est essentiellement la conséquence de l'échec d'un seul projet.

La hausse de la production s'explique par le fait que la Roumanie avait affecté 25 millions supplémentaires à l'axe 2. La DG Affaires maritimes et pêche a demandé à l'autorité de gestion de revoir les indicateurs de résultat conformément aux nouveaux crédits supplémentaires.

Les objectifs de production définis dans le PO espagnol datent de 2007, lorsque l'économie espagnole enregistrait une croissance nettement supérieure à la moyenne de l'UE. Si ces objectifs initiaux peuvent sembler irréalistes en 2014, ils ne l'étaient pas en 2007.

59

La Commission considère que, pour de nombreux projets, la crise économique et financière a empêché une réalisation à moindre coût des objectifs.

60

La Commission considère que le soutien limité apporté au développement durable de l'aquaculture et le ciblage insuffisant des financements s'expliquent principalement par le décalage et les conditions économiques très différentes existant entre l'orientation initiale donnée au développement de l'aide en faveur de l'aquaculture et le moment où le projet en question a pu être mis en œuvre.

61

Pendant la crise économique et financière, les exploitants privés ont présenté moins de projets. En outre, la mise en œuvre de projets innovants (qui supposent

généralement un plus grand risque que les projets aquacoles traditionnels) a été freinée par l'aversion pour le risque montrée par les exploitants au lendemain de la crise économique et financière. Les activités traditionnelles relativement moins risquées ont reçu l'essentiel du financement.

Encadré 7

L'accès à l'espace est une question bien connue et la Commission a pris plusieurs initiatives pour y remédier, en particulier une proposition de directive sur la planification de l'espace maritime (adoptée depuis lors) et la demande faite aux États membres de rédiger des plans nationaux pluriannuels pour le développement de l'aquaculture durable.

L'incidence de la crise économique et financière sur le secteur, reconnue par la Cour au point 41, a découragé les nouveaux investissements. Le maintien de la compétitivité d'un secteur aquacole européen capable de garantir l'emploi et la production dans des conditions difficiles doit également être considéré comme une réussite.

62

La Commission rappelle que le financement de projets qui ont déjà débuté reste tout à fait conforme à la législation en vigueur.

Encadré 8

En raison de la crise économique et financière, il y a eu moins de demandes de financement que prévu au moment de la programmation, réalisée sur la base d'intenses consultations avec les parties prenantes.

Les autorités compétentes ont ensuite vérifié le respect des critères, et notamment la capacité économique et financière. Pour ce qui est de la sélection de 6 projets en Espagne, les autorités espagnoles ont confirmé que tous ces projets répondaient aux critères de sélection.

Quant à l'acquisition de navires de service, qui n'ont sans doute pas augmenté la production ou l'emploi, elle pourrait avoir conditionné le maintien des activités aquacoles à une époque où l'incertitude économique n'aurait pas permis de tels investissements.

En ce qui concerne la sélection des projets en Pologne, un plan d'affaires triennal est requis. Ce plan permet de choisir exclusivement les projets économiquement viables.

En Roumanie, le comité de suivi, au sein duquel la Commission joue uniquement un rôle d'observateur, approuve les critères de sélection. Pour les projets dans lesquels l'autorité d'audit roumaine a relevé des lacunes au niveau de la procédure de sélection, la Commission a utilisé les moyens à sa disposition pour garantir la conformité. De ce fait, les versements à la Roumanie se sont interrompus entre janvier 2012 et la mi-2013, lorsqu'il a été suffisamment confirmé que les lacunes du système de gestion et de contrôle avaient été corrigées.

Le degré de mise en œuvre d'un projet n'est pas un critère de sélection. Compte tenu de l'instabilité économique, les projets mis en œuvre avant l'introduction de la demande, mais pendant la période d'éligibilité et conformément aux règles d'éligibilité, doivent être considérés comme inscrits dans un processus de réduction au minimum des risques pour le budget de l'UE comme pour les budgets nationaux.

Une amélioration s'annonce dans la prochaine période de programmation grâce à l'article 65, paragraphe 6, du règlement portant dispositions communes, qui dispose qu'une opération n'est pas retenue pour bénéficier du soutien des Fonds ESI si elle a été matériellement achevée ou totalement mise en œuvre avant que la demande de financement au titre du programme ne soit soumise par le bénéficiaire à l'autorité de gestion, que tous les paiements s'y rapportant aient ou non été effectués par le bénéficiaire.

Encadré 9

La Commission reconnaît qu'une amélioration est possible dans l'évaluation ex ante de l'incidence des projets et dans l'analyse ex post de l'incidence obtenue. La Commission souhaite toutefois rappeler que le FEP a été mis en œuvre dans un contexte de crise économique et financière majeure. Dans une telle situation, il est logique que des projets souvent imaginés avant la crise aient échoué à atteindre tous leurs objectifs.

En Pologne, de nombreux projets visaient la modernisation de l'aquaculture en raison d'une infrastructure dépassée.

65

Voir la réponse de la Commission à l'encadré 9: la mise en œuvre du FEP s'est faite dans un contexte de crise économique et financière majeure, c'est pourquoi il est logique que des projets souvent imaginés avant la crise aient échoué à atteindre tous leurs objectifs.

Il convient de vérifier (entre autres par des contrôles sur place) les critères d'éligibilité avant d'effectuer un paiement partiel ou complet selon des procédures définies au niveau national.

En Pologne, la réglementation nationale en vigueur contraignait les organes intermédiaires à effectuer la totalité des contrôles sur place avant de procéder au paiement complet des projets aquacoles. Cette réglementation nationale a toutefois été modifiée en novembre 2011 en faveur d'une procédure d'échantillonnage selon un taux d'échantillonnage de 20 %. En outre, un bénéficiaire peut faire l'objet de contrôles pendant les cinq années qui suivent la date d'un paiement complet et des mesures correctrices peuvent s'appliquer si des irrégularités sont relevées.

Encadré 10

Les rapports annuels d'exécution finaux rédigés et signés par les bénéficiaires servent de base à l'appréciation des résultats des projets. Au moment d'évaluer la réalisation des résultats des projets, il convient de prendre en considération tous les facteurs, y compris ceux sur lesquels le bénéficiaire n'a aucun contrôle, en particulier les conséquences des prédateurs et autres causes naturelles ainsi que la crise économique et financière.

Comme la Commission l'a indiqué à propos de l'encadré 9, la mise en œuvre du FEP s'est faite dans un contexte de crise économique et financière majeure, c'est pourquoi il est logique que des projets souvent imaginés avant la crise aient échoué à atteindre tous leurs objectifs.

67

En pratique, il est nécessaire de trouver un juste équilibre entre ces critères. C'est particulièrement vrai quand il s'agit de s'assurer que les projets ont vraiment besoin d'une aide publique pour surmonter les problèmes financiers et techniques et garantir leur viabilité technique et financière. Ce dernier critère a gagné en importance au fur et à mesure que l'incidence de la crise devenait plus manifeste.

69

Voir la réponse de la Commission à l'encadré 8.

Les projets commencés avant l'introduction de la demande sont éligibles à condition que les dépenses s'inscrivent dans la période d'éligibilité et que les critères de sélection et les règles d'éligibilité soient remplis.

Les bénéficiaires connaissaient les possibilités de financement au titre du FEP depuis 2007, mais ont dû attendre la fin 2009 pour répondre aux appels à candidatures concernant des mesures aquacoles.

Une amélioration s'annonce pour la prochaine période de programmation grâce à l'article 65, paragraphe 6, du règlement portant dispositions communes qui dispose qu'une opération n'est pas retenue pour bénéficier du soutien des Fonds ESI si elle a été matériellement achevée ou totalement mise en œuvre avant que la demande de financement au titre du programme ne soit soumise par le bénéficiaire à l'autorité de gestion, que tous les paiements s'y rapportant aient ou non été effectués par le bénéficiaire.

Or, certains ont pris le risque de commencer l'investissement avant.

La Commission prend note et assurera un suivi adéquat.

Encadré 12

La Commission fera le point avec les États membres.

La Commission constate que certains projets pourtant prometteurs en apparence n'ont pas pu atteindre les objectifs initiaux. La crise économique et financière et d'autres facteurs ont eu un effet défavorable sur ces projets, qu'il aurait été difficile de prévoir dès le début. La Commission fait observer qu'il est difficile de trouver le juste équilibre entre la prise de risques pour financer des projets qui n'atteindront pas les objectifs escomptés et des projets qui aboutiront dans tous les cas, même sans l'aide de l'UE. La crise économique et financière ajoute à cette difficulté.

La Commission fera le point avec les États membres et vérifiera en particulier le respect des conditions d'éligibilité.

70

L'élaboration de ces propositions atteste le haut degré de priorité que la Commission accorde au développement durable de l'aquaculture. Les lignes directrices stratégiques recensent les principales entraves actuelles au développement de l'aquaculture dans l'UE, tandis que la méthode ouverte de coordination vise à aider les États membres à y remédier. La cohérence globale de la méthode trouve sa garantie dans l'adéquation entre les programmes opérationnels du FEAMP et les plans nationaux pluriannuels (conditions ex ante).

71

La Commission souligne que le FEAMP prévoit la possibilité de financer des projets destinés à recenser et répertorier les zones les plus appropriées pour le développement de l'aquaculture ainsi que les zones dans lesquelles exclure cette activité.

Conclusions et recommandations

74

Des éléments probants empiriques issus de la mise en œuvre des programmes du FEP attestent l'incidence considérable de la crise financière et de la récession économique dans les principaux pays producteurs de l'UE. Ses effets se sont fait sentir sur la demande des consommateurs, conduisant les producteurs à réduire la prise de risques en matière d'investissements. Qui plus est, la réduction des dépenses publiques a également diminué considérablement les moyens de cofinancement public dans la plupart des États membres.

La Commission reconnaît toutefois que, jusqu'à présent, l'aide apportée au développement durable de l'aquaculture au titre du FEP n'a pas tout à fait atteint les résultats escomptés. Les propositions de la Commission relatives à la PCP révisée et au nouveau FEAMP, adoptées respectivement en 2013 et 2014, incorporent les enseignements tirés de cette expérience.

Malgré les difficultés à évaluer les mesures aquacoles, reconnues par la Cour, la Commission reconnaît que la PCP n'a pas fourni de cadre suffisamment clair pour le développement durable de l'aquaculture au cours de la période allant jusqu'en 2013. Ce problème a été corrigé dans la nouvelle politique commune de la pêche et dans les orientations stratégiques sur l'aquaculture adoptées en 2013.

Le comité du FEP a publié le manuel sur le FEP ainsi que de nombreux documents d'orientation. En outre, des contacts réguliers avec les États membres ont été pris à l'occasion de rencontres annuelles pour examiner l'état d'avancement, ou bien au sein du comité du FEP. À aucun moment au cours de la période de programmation les États membres n'ont informé la Commission qu'ils considéraient ces orientations comme insuffisantes.

La Commission confirme que les différences entre les sources de données au niveau de l'UE sont corrigées dans une large mesure à travers la révision continue du cadre relatif à la collecte des données.

75

Cette recommandation s'adresse aux États membres.

La crise économique et financière a eu une incidence considérable sur l'utilisation des ressources destinées au développement durable de l'aquaculture dans l'UE au titre du FEP. La crise a entravé la réalisation des objectifs et réduit la demande de projets innovants au profit de projets aquacoles relativement moins risqués.

La Commission reconnaît l'existence de lacunes d'ordre méthodologique dans les indicateurs transmis chaque année par les États membres. C'est pourquoi le FEAMP prévoit d'utiliser un nombre limité d'indicateurs communs et comparables selon une méthode bien conçue pour évaluer les progrès dans la mise en œuvre des programmes par rapport à la réalisation des objectifs.

76

La Commission prend note de l'observation de la Cour, mais souligne que la crise économique et financière a entravé la réalisation des objectifs en matière de croissance et d'emploi du secteur aquacole au niveau de l'UE. En outre, les objectifs au niveau des États membres ont été définis à une période où le contexte économique était très différent.

La Commission souligne que, bien que le volume de l'aquaculture dans l'UE n'ait pas crû, l'activité et l'emploi se sont maintenus. En outre, les dernières données et analyses disponibles⁵ font état d'une amélioration de la performance économique de l'aquaculture dans l'UE.

77

La Commission reconnaît que, jusqu'à présent, l'aide apportée au développement durable de l'aquaculture au titre du FEP n'a pas tout à fait atteint les résultats escomptés, raison pour laquelle elle a déjà adopté des mesures appropriées.

78

La Commission souligne que la nouvelle PCP et le nouveau FEAMP apportent un cadre plus clair pour soutenir le développement durable de l'aquaculture de l'UE.

Recommandation n° 1 a)

La Commission accepte cette recommandation.

La Commission analysera avec soin le bien-fondé de l'aide proposée à l'aquaculture au titre des PO du nouveau FEAMP qui devraient être présentés au deuxième semestre de 2014. Elle sera également attentive à la cohérence entre les mesures du PO et les mesures annoncées dans le plan stratégique national pluriannuel pour l'aquaculture.

Les nouveaux mécanismes de programmation et de contrôle du FEAMP permettront l'adoption d'objectifs plus réalistes et appropriés et faciliteront également la transmission d'indicateurs précis et comparables sur le développement durable de l'aquaculture de l'UE.

⁵ Comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP), *The Economic Performance Report on the EU Aquaculture sector* (Les performances économiques du secteur de l'aquaculture de l'UE) (STECF-13-29), Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 26 336 EUR EN, JRC 86671, 2013, 383 p.

Recommandation n° 1 b)

La Commission accepte cette recommandation et considère que cette partie de la recommandation est déjà mise en œuvre dans une large mesure à travers les orientations suivantes:

La Commission a rédigé des orientations pour le développement durable de l'aquaculture, entre autres des facteurs environnementaux pertinents: http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/aquaculture/official_documents/com_2013_229_fr.pdf

Elle a également préparé des orientations sur la manière de respecter les conditions ex ante du plan stratégique national pluriannuel pour l'aquaculture: http://ec.europa.eu/fisheries/reform/emff/doc/10-guidance-emff-specific-eacs_en.pdf

En annexe des orientations sur les évaluations ex ante, la Commission a préparé des orientations sur la manière d'intégrer les conclusions des évaluations environnementales stratégiques dans la conception des programmes opérationnels: http://ec.europa.eu/fisheries/reform/emff/doc/08-strategic-environmental-assessment_en.pdf

La Commission a élaboré des orientations sur la nature des dérogations autorisées en vertu de l'article 9 de la directive «Oiseaux sauvages». Ce document vise à clarifier les concepts essentiels de l'article 9 de la directive «Oiseaux» qui se rapportent à la prévention des graves dégâts causés par les cormorans ou à la protection de la faune et de la flore, et donne des conseils pratiques sur la manière d'appliquer ces concepts: http://ec.europa.eu/environment/nature/cormorants/files/guidance_cormorants.pdf

Par ailleurs, la Commission soutient actuellement l'élaboration d'orientations particulières pour la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau et la directive-cadre «Stratégie pour le milieu marin». Tous les documents relatifs à ce projet sont disponibles à l'adresse: <https://circabc.europa.eu/w/browse/4eda1116-2b76-4a0c-b4ed-b3ec2616b013>. Cet exercice complète les orientations sur l'aquaculture durable dans le cadre du réseau Natura 2000: <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/Aqua-N2000%20guide.pdf>

Recommandation n° 1 c)

La Commission accepte cette recommandation.

Conformément aux conditions ex ante du plan stratégique national pluriannuel pour l'aquaculture, la Commission n'adoptera pas les programmes opérationnels du FEAMP, à moins que les États membres ne présentent, le cas échéant, des plans stratégiques nationaux pluriannuels adéquats pour la promotion de l'aquaculture durable.

Cette recommandation s'adresse en partie aux États membres, car, en vertu du principe de gestion partagée, c'est à eux qu'il incombe de préparer et d'appliquer des stratégies nationales cohérentes pour le développement du secteur aquacole. La Commission ne peut ni imposer des sanctions ni engager des procédures d'infraction si les États membres ne préparent pas et n'appliquent pas ces stratégies conformément aux lignes directrices de la Commission.

Recommandation n° 1 d)

La Commission accepte cette recommandation.

Bien que la simplification administrative et la planification de l'espace restent en substance du ressort des États membres, la Commission a pointé l'absence de planification de l'espace et le besoin de simplification administrative parmi les problèmes à traiter dans les orientations stratégiques pour l'aquaculture (COM(2013) 229). La Commission encouragera également les États membres à appliquer la directive adoptée récemment sur la planification de l'espace maritime pour améliorer le développement de l'aquaculture.

Recommandation n° 1 e)

La Commission accepte cette recommandation.

La Commission souligne que, depuis 1996, un cadre juridique relatif aux statistiques sur la production de l'aquaculture (règlement (CE) n° 788/96, abrogé par le règlement (CE) n° 762/2008) est en place. Elle continuera de traiter ces questions de données au sein des instances compétentes et selon les procédures adéquates (par exemple, en élargissant la collecte des données à l'aquaculture en eau douce et en harmonisant les méthodes).

Recommandation n° 2

Cette recommandation (points a) à d)) s'adresse exclusivement aux États membres.

Recommandation n° 2 a)

À la suite de l'adoption des orientations stratégiques de l'UE sur l'aquaculture en avril 2013, les États membres ont commencé à mettre en place leurs plans stratégiques nationaux pluriannuels pour la promotion de l'aquaculture durable. La Commission suivra la mise en œuvre de ces plans, qui incluront les objectifs des États membres ainsi que les mesures pour atteindre ces objectifs. Il y aura lieu, en particulier, de respecter les conditions ex ante du plan stratégique national pluriannuel pour l'aquaculture, car, à défaut, la Commission ne pourra pas approuver le programme opérationnel du FEAMP.

Recommandation n° 2 b)

La Commission prend note de cette recommandation, qui correspond à sa principale priorité dans ses initiatives actuelles en faveur de la planification de l'espace maritime.

Recommandation n° 2 c)

La Commission souligne que le FEAMP inclut plusieurs nouveaux éléments conçus pour aider à concentrer le financement au titre du FEAMP sur les projets qui contribuent au mieux au développement durable de l'aquaculture et à l'utilisation optimale de l'aide. Ces éléments comprennent: 1) un système de monitoring renforcé qui prévoit une communication annuelle sur les mesures financées, 2) un rapport annuel d'exécution plus complet, 3) un accent plus marqué mis sur les résultats, à travers notamment le nouveau cadre de performance, et 4) des conditions ex ante qui garantissent que les mesures à financer au titre de l'aquaculture sont cohérentes avec le plan stratégique national pluriannuel pour l'aquaculture.

Recommandation n° 2 d)

Pour la période 2014-2020, le FEAMP incitera à mettre davantage l'accent sur les résultats (utilisation d'indicateurs de résultat communs) que ne le faisait le FEP, y compris par l'application du cadre de performance (utilisation d'indicateurs de production communs). Le règlement sur le FEAMP prévoit un acte délégué sur les indicateurs communs.

Le nouveau système de monitoring dans la proposition relative au FEAMP comprendra les éléments suivants:

- une base de données au niveau des États membres (Infosys) qui enregistre les informations sur chaque opération selon une structure commune et à l'aide d'indicateurs communs;
- un rapport envoyé à la Commission pour présenter les principales informations au format agrégé. Les informations devraient s'accumuler afin de refléter l'évolution de la mise en œuvre.

Les indicateurs communs du FEAMP serviront de base au suivi et à l'évaluation ainsi qu'à l'examen de la performance des programmes. Ils permettront de rassembler des données au niveau de l'UE et de mesurer les progrès enregistrés par rapport aux objectifs de la stratégie Europe 2020.

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- un seul exemplaire:
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes:
auprès des représentations de l'Union européenne (http://ec.europa.eu/represent_fr.htm),
des délégations dans les pays hors UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm),
en contactant le réseau Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm)
ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (*).

(* Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abonnements:

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne (http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm).

Au cours de la période allant jusqu'en 2013, la politique commune de la pêche (PCP) et son instrument de financement, le Fonds européen pour la pêche (FEP), ont notamment visé à encourager le développement durable de l'aquaculture. La Cour a examiné si les mesures prises au titre du FEP pour développer l'aquaculture ont été bien conçues et mises en œuvre, et si elles ont permis une utilisation optimale de l'aide. La Cour a constaté que, dans l'ensemble, l'aquaculture n'a pas bénéficié d'un soutien efficace; en effet, le cadre existant au niveau de l'UE et à celui des États membres pour développer ce secteur était relativement limité, et les mesures effectivement mises en œuvre n'ont pas permis d'obtenir suffisamment de résultats.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications