

Rapport spécial

# La Commission gère-t-elle correctement les accords de partenariat dans le domaine de 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](mailto: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, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2737-9	ISSN 1831-0850	doi:10.2865/03755	QJ-AB-15-010-FR-C
PDF	ISBN 978-92-872-2696-9	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/600582	QJ-AB-15-010-FR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2688-4	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/802027	QJ-AB-15-010-FR-E

© Union européenne, 2015

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Toute utilisation ou reproduction de la carte figurant page 46 nécessite l'autorisation expresse du titulaire du droit d'auteur.

*Printed in Luxembourg*

**Rapport spécial**

## **La Commission gère-t-elle correctement les accords de partenariat dans le domaine de la pêche?**

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

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

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre I, présidée par M. Augustyn Kubik, Membre de la Cour, et compétente pour les domaines de dépenses relatifs à la conservation et à la gestion des ressources naturelles. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Jan Kinšt, Membre de la Cour, assisté de: M. Alejandro Ballester Gallardo, chef de cabinet; M. Colm Friel, chef d'unité; M<sup>me</sup> Maria Luisa Gómez-Valcárcel, auditrice principale; M<sup>me</sup> Oana Dumitrescu, auditrice et M. Frédéric Soblet, auditeur.



De gauche à droite: F. Soblet, M. L. Gómez-Valcárcel, C. Friel, J. Kinšt, A. Ballester Gallardo et O. Dumitrescu.

## Points

### Abréviations

### I–XIII Synthèse

### 1–13 Introduction

1–3 **De la nécessité de disposer d'accords de pêche internationaux**

4–8 **Les accords de partenariat dans le domaine de la pêche (APP)**

9–13 **La flotte de pêche lointaine de l'Union européenne et les APP**

### 14–16 Étendue et approche de l'audit

### 17–83 Observations

17–53 **Première partie: les négociations relatives aux APP**

17–25 La Commission a négocié et renouvelé les APP à temps pour éviter l'interruption des activités de pêche

26–28 La Commission a négocié un réseau d'accords approprié, mais dont la cohérence dans l'océan Indien pourrait être améliorée

29–32 L'objectif des APP qui consiste à garantir que les possibilités de pêche négociées concernent uniquement le surplus de ressources halieutiques a été difficile à réaliser

33–46 Le coût des APP négociés par la Commission a été relativement élevé au regard de leurs taux d'utilisation dans le passé

47–53 Les informations figurant dans les évaluations ex post n'ont pas toujours été utiles pour la prise de décision et les négociations

54–83 **Deuxième partie: la mise en œuvre des droits d'accès et de l'appui sectoriel au titre des APP**

55–60 Le processus d'octroi de licences (autorisations de pêche) était long et complexe, mais la Commission n'a pas pris de mesures pour identifier les aspects à améliorer

61–65 Le suivi des captures assuré au niveau central était inadéquat, ce qui compromettait la mise en évidence des problèmes en temps utile ainsi que le calcul correct des paiements

66–70 La Commission et les pays partenaires se sont entendus sur les activités pertinentes à financer au moyen de l'appui sectoriel, mais la coordination avec les autres partenaires du secteur a été insuffisante

71–76 Le contrôle de la Commission sur les actions relevant de l'appui sectoriel était limité, et les actions réellement menées par les pays partenaires ont parfois été différentes de celles convenues

77–83 Les paiements d'appui sectoriel réalisés par la Commission n'étaient pas liés aux progrès des pays partenaires dans la mise en œuvre des actions convenues

## 84–95 **Conclusions et recommandations**

**Annexe I — Accords de partenariat dans le domaine de la pêche: le processus de négociation et la mise en œuvre à la loupe**

**Annexe II — Accords de partenariat dans le domaine de la pêche en vigueur pour 2015**

**Annexe III — Accords de partenariat dans le domaine de la pêche**

## **Réponses de la Commission**

**DG:** Direction générale

**FED:** Fonds européen de développement

**ERS:** Système d'enregistrement et de communication électroniques (*Electronic Reporting System*) ou journal électronique

**ZEE:** Zone économique exclusive

**UE:** Union européenne

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

**APP:** Accord de partenariat dans le domaine de la pêche

**COI:** Commission de l'océan Indien

**CTOI:** Commission des thons de l'océan Indien

**RMD:** Rendement maximal durable

**ORGP:** Organisation régionale de gestion des pêches

**CNUDM:** Convention des Nations unies sur le droit de la mer

**VMS:** Système de surveillance des navires (*Vessel Monitoring System*)

## I

L'Union européenne (UE) négocie des accords avec des États côtiers afin d'obtenir, pour sa flotte extérieure, des droits d'accès aux zones de pêche de ces pays. Ces accords ont évolué: les simples accords d'accès conclus dans les années 1980 ont été remplacés par des accords de partenariat dans le domaine de la pêche durable (APPD), qui visent à préserver les ressources halieutiques tout en apportant un appui sectoriel en vue de développer le secteur de la pêche dans le pays partenaire. La Commission cherche à étendre le réseau d'accords, car ceux-ci présentent des avantages appréciables, tant pour les pays partenaires que pour la flotte de l'UE.

## II

Lors de son audit, la Cour a contrôlé les accords de pêche qui donnent lieu à une contribution provenant du budget de l'UE (les accords reposant sur l'échange de quotas de pêche ont été exclus). Elle a examiné 4 des 12 accords en vigueur au moment de l'audit, à savoir l'accord avec la Mauritanie (accord multi-espèces dans l'océan Atlantique) ainsi que les accords avec Madagascar, avec le Mozambique et avec les Seychelles (accords sur le thon dans l'océan Indien). Ces quatre accords de partenariat dans le domaine de la pêche (APP) représentaient 77 % des paiements effectués au titre d'accords de ce type en 2013.

## III

Cet audit a visé à évaluer si la Commission gère correctement les APP. Pour cela, le processus de négociation des APP de même que la mise en œuvre des droits d'accès et de l'appui sectoriel ont été examinés. L'audit a permis de conclure qu'en règle générale, la Commission gère correctement les APP, mais qu'il reste des aspects à améliorer en ce qui concerne le processus de négociation ainsi que la mise en œuvre des protocoles.

## IV

Les procédures de négociation et de renouvellement des APP sont souvent longues et complexes, mais la Commission a su maîtriser ces difficultés et a fait en sorte d'éviter, à quelques exceptions près, une interruption des activités de pêche de la flotte. Le réseau d'accords négocié correspondait bien aux besoins et aux priorités de la flotte de l'UE en cause.

## V

Dans les cas où la poursuite des activités de pêche risquait d'être compromise parce que les négociations sur les nouveaux protocoles se prolongeaient, les navires ont été autorisés, en attendant la signature du nouveau protocole, à demander des autorisations de pêche au pays tiers concerné, par le truchement de la Commission, comme le prévoit l'article 9 du règlement (CE) n° 1006/2008. Or cet article entre en contradiction avec une autre disposition réglementaire, la «clause d'exclusivité», et son application a entraîné des malentendus entre l'un des pays partenaires et la Commission.

## VI

Les APP sont présentés comme un outil qui garantit la durabilité des activités de pêche couvertes. Le règlement de base sur la politique commune de la pêche établit en effet que, dans le cadre des possibilités de pêche négociées, les navires de l'UE ne devraient être autorisés à pêcher que les surplus de ressources des pays partenaires. Cependant, la notion de surplus est très difficile à utiliser en pratique, car des informations fiables sur les stocks halieutiques ainsi que sur l'effort de pêche de la flotte nationale ou des autres flottes étrangères auxquelles le pays partenaire a également accordé des droits d'accès font défaut.

## VII

Le prix unitaire effectivement payé pour une tonne de poisson a fréquemment été supérieur au prix unitaire négocié. Lors des négociations, il a certes été tenu compte des captures déclarées dans le cadre des protocoles précédents, mais les tonnages de référence adoptés dans les tout derniers protocoles sont souvent restés plus élevés et ont, de ce fait, été régulièrement sous-utilisés. Toutefois, la contribution financière de l'UE a été acquittée dans son intégralité, indépendamment des possibilités de pêche utilisées. Dans une certaine mesure, la sous-utilisation des protocoles et les coûts élevés qui en résultent tiraient leur origine des conditions techniques négociées avec les pays partenaires afin de respecter leur législation nationale ou de garantir la durabilité des activités de pêche.

## VIII

Les informations figurant dans les évaluations indépendantes ex post des APP ne sont pas toujours suffisamment complètes, cohérentes ou comparables pour permettre une prise de décision réellement éclairée lors des négociations relatives aux protocoles.

## IX

La Cour a estimé, en conclusion, que la gestion de la mise en œuvre des conditions d'accès n'était pas suffisamment rigoureuse. La Commission n'a pas assuré le suivi des processus longs et complexes qui débouchent sur l'octroi d'une licence d'une manière appropriée pour déterminer la cause des retards et identifier les aspects à améliorer.

## X

L'audit a fait ressortir des différences entre les données sur les captures fournies par les États membres, par la Commission et par les évaluations ex post. Ces différences sont révélatrices d'insuffisances dans la gestion des données et induisent un risque financier, puisque le montant des paiements au titre des APP est établi en fonction des données sur les captures.

## XI

La planification de l'appui sectoriel a certes été améliorée, mais le rôle joué par la Commission dans le suivi de la mise en œuvre des protocoles contrôlés est resté limité. Il n'existe pas de cadre clairement défini qui fixe des règles relatives à l'éligibilité et à la traçabilité des actions financées. De plus, la Commission ne dispose pas de droits de contrôle suffisants; ainsi, les pays partenaires ont, dans certains cas, mené des actions qui n'étaient pas celles prévues et qui ne contribuent peut-être pas efficacement à la réalisation des objectifs des APP.

## XII

Enfin, si les protocoles permettent de suspendre les paiements, ils ne prévoient pas la possibilité de réduire les versements au titre de l'appui sectoriel lorsque les actions convenues ne sont que partiellement exécutées ou lorsque les résultats ne sont que partiellement obtenus. Par ailleurs, les conditions de versement de l'appui sectoriel diffèrent de celles qui s'appliquent à l'appui budgétaire du Fonds européen de développement (FED) – et ce, bien que ces dispositifs visent tous deux à soutenir le développement –, ce qui s'est parfois traduit par des incohérences.

## XIII

La Cour formule les recommandations ci-après.

Pour améliorer le processus de négociation des nouveaux APP et des nouveaux protocoles, la Commission devrait:

- a) examiner les accords dormants et chercher comment éviter l'interruption des possibilités de pêche imposée par la clause d'exclusivité tout en respectant les principes de la politique commune de la pêche. Elle devrait aussi clarifier les dispositions actuelles et intégrer, dans les protocoles, des dispositions appropriées pour garantir la continuité des opérations de pêche entre deux protocoles;
- b) définir des stratégies régionales pour le développement de la gouvernance de la pêche et s'assurer que les protocoles négociés dans une même région cadrent avec la stratégie régionale correspondante ainsi qu'avec les dispositions relatives aux autres fonds de l'UE;

- c) lors des négociations sur les possibilités de pêche offertes dans le cadre de nouveaux protocoles, tenir compte des taux d'utilisation des protocoles précédents et s'efforcer de lier plus étroitement le montant des droits d'accès aux captures effectives, tout en veillant à ce que les activités de pêche n'en soient pas affectées;
- d) mieux analyser l'effet possible des clauses de l'APPD sur l'utilisation du protocole y afférent, tout en préservant les avantages mutuels pour l'UE et les pays partenaires en cause, éventuellement en consultant les parties prenantes concernées afin de déterminer dans quels cas une analyse plus détaillée des dispositions essentielles est nécessaire;
- e) faire porter les évaluations ex post sur des aspects mieux choisis afin de parvenir à une analyse cohérente et comparable du rendement des investissements publics dans le cadre des protocoles, ainsi qu'à une analyse critique exhaustive de leur efficacité pour l'UE et pour le pays partenaire en cause.

Pour améliorer la mise en œuvre des APP, la Commission devrait, sans délai:

- f) établir des procédures pour assurer le suivi de chacune des phases du processus d'octroi de licences, y compris pour mesurer sa durée au niveau des États membres, des pays partenaires et des services de la Commission, en vue de mettre au jour les faiblesses du processus et d'y remédier;
  - g) encourager l'acceptation de licences électroniques ou d'une liste des navires autorisés, pendant toute la période de validité des licences;
  - h) veiller à ce que les États membres du pavillon utilisent pleinement la nouvelle base de données sur les captures, et à ce que celle-ci fournisse des informations fiables qui, en outre, puissent être consolidées, contrôlées et tenues à jour;
- i) s'agissant des nouveaux protocoles, proposer d'introduire des conditions d'éligibilité pour évaluer les actions que l'on envisage de financer au moyen de l'appui sectoriel (d'autres exigences pourraient porter sur la traçabilité, la sélection, l'établissement de rapports et la mesure de la performance, et sur les droits de contrôle dévolus à la Commission);
  - j) veiller à une coordination efficace avec les autres partenaires en matière de développement opérant dans le domaine de la pêche, en ce qui concerne l'appui sectoriel au titre des APP;
  - k) veiller à la cohérence entre les versements au titre de l'appui sectoriel et les autres paiements d'appui budgétaire de l'UE, et s'assurer que les versements d'appui sectoriel sont fonction des résultats obtenus par les pays partenaires sur le plan de la mise en œuvre de la matrice d'actions convenues.

## De la nécessité de disposer d'accords de pêche internationaux

### 01

Le principe de libre accès à la haute mer a progressivement cessé de prévaloir à partir du milieu des années 1970, en particulier après la troisième conférence des Nations Unies sur le droit de la mer. Entrée en vigueur en 1982, après neuf années de négociations, la convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM) a établi dans la législation internationale le droit des États à revendiquer la souveraineté sur leur zone économique exclusive (ZEE), c'est-à-dire sur les eaux situées à une distance maximale de 200 milles nautiques par rapport à leur ligne de côte, aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles de ces eaux. De plus en plus de pays ayant décidé d'étendre jusqu'à la limite de 200 milles la zone soumise à leur souveraineté, quelque 90 % des ressources halieutiques ont été placées sous le contrôle des États côtiers. De nombreuses flottes de pêche lointaine<sup>1</sup>, qui avaient jusqu'alors opéré dans ces eaux, ont dès lors dû conclure des accords d'accès avec ces États.

### 02

Face à cette situation, l'Union européenne (plus précisément, à l'époque, la Communauté européenne) a commencé de négocier des accords de pêche bilatéraux avec les États côtiers, qui sont, pour la plupart, des pays en développement. Il s'est agi, dans un premier temps, de simples accords d'accès ménageant des possibilités de pêche pour la flotte de pêche lointaine de l'UE et constituant une importante source de recettes pour ces pays en développement. Les accords étaient essentiellement de nature commerciale et reposaient généralement sur le principe du «payez, pêchez, partez».

### 03

Depuis 1981, l'Union a également négocié un certain nombre d'accords dits «nordiques». Il s'agit d'accords de réciprocité qui prévoient l'échange de possibilités de pêche sans contrepartie financière entre les flottes de l'UE et celles de la Norvège, de l'Islande et des Îles Féroé. Le présent rapport ne traite pas de ces accords.

## Les accords de partenariat dans le domaine de la pêche (APP)

### 04

Les simples accords d'accès ont été critiqués notamment pour leurs effets sur les stocks surexploités et pour leur manque de transparence, les lacunes de leur mise en application et leur manque de conformité avec la réglementation, mais aussi parce qu'ils exploitaient la faiblesse des capacités de négociation et d'application des États côtiers en développement, et parce qu'ils ne constituaient pas un outil approprié pour coopérer au développement dans le secteur de la pêche.

### 05

En réponse à ces critiques, l'UE a introduit la notion de «partenariat», lors de la réforme de la politique commune de la pêche de 2002, afin de mettre l'accent sur le fait qu'elle voulait soutenir le développement du secteur national de la pêche dans les pays partenaires, encourager et renforcer le dialogue politique avec les pays en développement, et promouvoir la pêche durable. Les accords de la génération suivante ont été appelés «accords de partenariat dans le domaine de la pêche» (APP) (voir **encadré 1**). La contribution financière a été divisée en deux composantes distinctes: les droits d'accès à la ZEE et l'appui financier «sectoriel», qui vise à promouvoir le développement de la pêche durable dans les pays partenaires.

<sup>1</sup> Navires de pêche exerçant leurs activités hors de leurs eaux nationales.



### Objectifs des APP<sup>2</sup>

- Assurer l'exploitation rationnelle et durable des ressources marines vivantes des pays partenaires (en introduisant la notion de surplus définie dans la CNUDM)<sup>3</sup>.
- Sauvegarder l'emploi dans les régions de l'Union qui dépendent de la pêche.
- Assurer la pérennité et la compétitivité du secteur de la pêche de l'UE.
- Assurer un approvisionnement adéquat du marché de l'Union.
- Apporter une valeur ajoutée à l'Union.
- Améliorer l'administration de la pêche dans les pays partenaires en développant leurs capacités en matière de gestion et de contrôle des ressources halieutiques.
- Favoriser le développement économique du secteur de la pêche dans les pays partenaires, tout en améliorant l'emploi, les conditions sanitaires et l'environnement économique dans ce secteur.

2 Conclusions des réunions du Conseil «Agriculture et pêche» du 19 juillet 2004 et des 19 et 20 mars 2012. La plupart de ces objectifs figurent également à l'article 7 du règlement (CE) n° 861/2006 du 22 mai 2006 portant mesures financières communautaires relatives à la mise en œuvre de la politique commune de la pêche et au droit de la mer (JO L 160 du 14.6.2006, p. 1). L'article 31 du 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 et la décision 2004/585/CE du Conseil (JO L 354 du 28.12.2013, p. 22) présente les principes et les objectifs des accords de partenariat dans le domaine de la pêche durable.

3 En vertu de l'article 62, paragraphe 2, de la convention des Nations unies sur le droit de la mer, il s'agit de la part des captures admissibles que l'État côtier ne peut pas ou ne souhaite pas exploiter lui-même.

## 06

Du point de vue de la Commission, les APP présentent de nets avantages par rapport aux autres solutions permettant d'autoriser la flotte de pêche lointaine de l'UE à accéder aux eaux et aux ressources des pays tiers. En particulier:

- les APP confèrent des droits d'accès aux zones de pêche à la flotte de l'UE dans un cadre juridique plus clair, plus uniforme et plus stable, offrant une plus grande sécurité juridique que les accords privés entre les amateurs européens et les pays tiers. Les amateurs européens ont eux aussi exprimé leur préférence pour les

APP et ont demandé à la Commission d'étendre le réseau d'accords, même si cela entraîne une augmentation de leur contribution aux droits d'accès;

- les APP favorisent la coopération scientifique entre l'UE et ses pays partenaires. Les protocoles prévoient des réunions de comités scientifiques pour examiner le niveau des stocks et étudier les résolutions des organisations régionales de gestion des pêches. Il arrive que les pays partenaires collaborent avec des scientifiques de l'UE qui travaillent sur les activités de la flotte dans leurs pays;

## Introduction

- pour garantir l'équité entre les diverses flottes de pêche lointaine dans la ZEE des États côtiers, les protocoles comportent également une clause de non-discrimination. Cela signifie que les normes techniques et les autres principes de durabilité applicables aux APP devraient également prévaloir pour les accords entre les pays partenaires concernés et les autres flottes opérant dans leur ZEE. Cette disposition devrait également favoriser la gestion durable des ressources halieutiques;
- dans les pays partenaires, les APP incitent à une meilleure gouvernance et à une meilleure gestion du secteur local de la pêche en soutenant le suivi, le contrôle et la surveillance des activités de la flotte nationale et des flottes étrangères. Ils prévoient le versement de montants élevés pour contribuer au développement durable des activités de pêche locales.

### 07

La réforme de la politique commune de la pêche de 2014 a permis d'introduire la notion d'accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable (APPD). Cette réforme vise à améliorer les APP sous plusieurs aspects, notamment la quantité d'informations mises à disposition et pouvant être utilisées pour déterminer le surplus disponible dans la ZEE des pays partenaires, la promotion de la pêche durable dans les eaux de ces pays au moyen d'un appui sectoriel de l'UE mieux ciblé et soumis à un suivi régulier, et l'ajout d'une clause relative aux droits de l'homme. Le principal objectif des APPD consiste à établir un cadre de gouvernance juridique, environnementale, économique et sociale pour les activités de pêche menées par les navires de pêche de l'Union dans les eaux des pays tiers, lorsque des normes similaires à celles qui s'appliquent

à ces navires dans les eaux de l'Union doivent prévaloir.

### 08

Il y a quelques années, la Commission a introduit une clause d'exclusivité, applicable à tous les APP en vigueur, afin de renforcer le cadre de gouvernance des activités de pêche de la flotte lointaine de l'UE. Une fois qu'un accord entre l'Union et un pays partenaire a pris effet, les navires de pêche de l'UE doivent détenir une autorisation de pêche délivrée dans le cadre d'un protocole afférent à cet accord pour pouvoir opérer dans les eaux du pays partenaire (voir point 10).

### La flotte de pêche lointaine de l'Union européenne et les APP

### 09

Les 335 navires de la flotte de pêche lointaine représentent certes moins de 1 % de l'effectif de la flotte de pêche de l'UE (86 283 navires enregistrés), mais ils détiennent 18 % de sa jauge brute et 7 % de sa puissance motrice<sup>4</sup>, et leur importance du point de vue de la capacité de pêche est donc nettement plus grande. Ils participent également de manière non négligeable à l'approvisionnement en poisson du marché européen, car, d'après les estimations, ils assurent 15 % de l'ensemble des captures de la flotte de l'Union, et ils fournissent 4 % des emplois dans cette flotte. Près de la moitié des captures de la flotte de pêche lointaine sont réalisées dans le cadre d'accords de partenariat dans le domaine de la pêche.

4 Données issues du rapport économique annuel sur la flotte de pêche de l'UE, édition 2014 (STECF 14-16), correspondant à la flotte de pêche lointaine en 2012. Dans ce rapport, la flotte de pêche lointaine de l'UE est définie comme l'ensemble des navires de plus de 24 mètres enregistrés dans l'Union exerçant leurs activités dans d'autres régions de pêche, y compris certaines régions ultrapéripériques de l'UE.

### 10

Lors de l'élaboration d'un APP, l'UE et ses pays partenaires négocient un accord et ses protocoles d'application. L'accord fixe le cadre de la coopération à long terme dans le domaine de la pêche, tandis que les protocoles en définissent les modalités détaillées. Des protocoles sont généralement négociés tous les trois à six ans, selon ce qui a été convenu avec le pays partenaire. Dans le présent rapport, lorsqu'il est fait mention des APP, cela englobe le plus souvent les protocoles y afférents. **L'annexe I** fournit de plus amples détails sur le processus de négociation et les responsabilités concernant les APP.

### 11

En 2014, des paiements à hauteur de 69 millions d'euros ont été effectués sur le budget de l'Union au titre des APP; ce montant est en forte baisse par rapport à ceux des années 1990, qui dépassaient 200 millions d'euros par an. Cela s'explique en partie par l'expiration, en décembre 2014, du protocole avec la Mauritanie, qui a donné lieu au versement de 67 millions d'euros en 2013, mais à aucun paiement en 2014. Le Maroc à lui seul représentait plus de 40 % du total de 2014. De plus, les opérateurs versent également une contribution financière à ces APP en contrepartie des autorisations de pêche qu'ils reçoivent. Cette contribution a constamment augmenté ces dernières années.

### 12

**L'annexe II** énumère les 13 APP en vigueur en 2015, qui correspondent à une contribution financière annuelle de 71 millions d'euros. Trois de ces accords sont des accords mixtes donnant accès à différents stocks halieutiques dans la ZEE du pays partenaire. Les autres sont des accords sur le thon conférant des droits de pêche dans la ZEE des pays partenaires aux navires de l'UE qui suivent les stocks de thon et d'autres grands migrateurs lors de leurs migrations le long des côtes africaines, dans l'océan Indien et dans l'océan Pacifique.

### 13

D'autres APP ne sont assortis d'aucun protocole en vigueur: c'est le cas des APP avec la Gambie (depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1996), avec la Guinée équatoriale (depuis le 30 juin 2001), avec les Îles Salomon (depuis le 9 octobre 2012), avec la Mauritanie (depuis décembre 2014)<sup>5</sup>, avec la Micronésie (depuis le 25 février 2010) et avec le Mozambique (depuis janvier 2015). En pareille circonstance (c'est-à-dire dans le cas d'accords dits «dormants»), la clause d'exclusivité s'applique (voir point 8) et la flotte de l'UE n'a aucun droit d'accès aux zones de pêche du pays concerné.

<sup>5</sup> Les négociations entre la Commission européenne et la Mauritanie en vue de l'établissement d'un nouveau protocole ont été menées à bonne fin le 10 juillet 2015. Le nouveau protocole, d'une durée de quatre ans, porte sur un montant de 59,125 millions d'euros par an; il doit encore être signé par le Conseil et approuvé par le Parlement européen.

## 14

L'audit a visé à évaluer si la Commission gère correctement les APP, en examinant les questions suivantes:

- 1) La Commission gère-t-elle correctement le processus de négociation des APP et des protocoles y afférents?

Pour répondre à cette question, la Cour a examiné le processus de négociation des quatre APP contrôlés et s'est attachée à déterminer si la Commission a négocié ou renouvelé les protocoles en temps utile pour permettre à la flotte de l'UE de poursuivre ses activités. Elle s'est également penchée sur la question de savoir si les objectifs des APP consistent à garantir la durabilité des stocks halieutiques à un coût raisonnable pour l'UE, à améliorer la gouvernance de la pêche dans les pays partenaires et à encourager le développement économique du secteur de la pêche dans ces pays étaient pris en considération lors des négociations sur les possibilités de pêche et les contributions financières.

- 2) La Commission gère-t-elle correctement la mise en œuvre des APP?

Pour répondre à cette question, la Cour a examiné la gestion par la Commission du processus d'octroi de licences ainsi que la fiabilité du système de communication de données sur les captures. Elle a en outre apprécié si la Commission assurait une conception, un contrôle et un suivi appropriés des actions financées au titre de l'appui sectoriel prévu par les APP.

## 15

L'audit a comporté des entretiens avec les parties prenantes concernées<sup>6</sup>, l'analyse d'informations fournies par la Commission et des visites sur place dans des États membres sélectionnés (l'Espagne et la France) ainsi que dans quatre pays partenaires avec lesquels l'UE a conclu des APP. Pour cet audit, la Cour a choisi trois pays partenaires situés dans l'océan Indien (Madagascar, le Mozambique et les Seychelles) afin de bénéficier d'un aperçu au niveau régional. Elle a également sélectionné la Mauritanie pour couvrir un exemple d'accord multi-espèces et parce que l'accord avec la Mauritanie est le plus important du point de vue financier. Au total, les quatre APP contrôlés représentaient 77 % des paiements effectués au titre d'accords de ce type en 2013.

## 16

En complément des informations probantes recueillies lors de l'audit, une enquête a été adressée aux armateurs qui exploitent la flotte de pêche en eaux lointaines de l'UE; 70 % des propriétaires de navires de cette flotte y ont répondu<sup>7</sup>.

6 Les parties prenantes comprenaient le Parlement européen ainsi que des organisations non gouvernementales dans le domaine de l'emploi à bord des navires et de l'environnement marin. La Cour a également rencontré des associations d'armateurs et d'industriels du poisson en Espagne et en France.

7 Soit 21 propriétaires de navires de pêche ou associations de propriétaires de navires de pêche, exploitant 319 navires (dont 233 battaient pavillon d'États membres de l'Union) qui opèrent en dehors des eaux européennes. Ces 233 navires représentent 70 % des 335 navires qui constituent la flotte de pêche lointaine européenne. 79 % des navires compris dans l'enquête exerçaient leurs activités dans l'océan Atlantique ou l'océan Indien, dont 32 % de navires de pêche démersale, 22 % de chalutiers pélagiques, 7 % de senneurs, 7 % de palangriers à grande capacité, 7 % de chalutiers de pêche au merlu noir ou de palangriers de fond et 4 % de thoniers canneurs.

## Première partie: les négociations relatives aux APP

### La Commission a négocié et renouvelé les APP à temps pour éviter l'interruption des activités de pêche

#### 17

Lors des négociations sur les accords qui autorisent la flotte de l'UE à accéder aux zones de pêche situées dans la ZEE des États côtiers, il convient de chercher à éviter toute suspension des droits d'accès, susceptible d'avoir des conséquences négatives pour l'industrie de la pêche. Le Conseil a demandé à la Commission de prévenir toute interruption des activités de pêche après l'expiration d'un accord ou d'un protocole. De même, lorsqu'elle négocie un protocole, la Commission s'efforce de faire en sorte qu'une application provisoire soit possible, de la date de signature à la date de ratification définitive du protocole.

#### 18

La Cour a examiné le processus de négociation suivi par la Commission pour les quatre APP sur lesquels a porté l'audit, et qui étaient en vigueur au moment de ce dernier. Elle s'est attachée à déterminer si les protocoles ont été renouvelés en temps voulu et de manière à prévenir toute interruption des activités de pêche de la flotte lointaine de l'UE.

#### 19

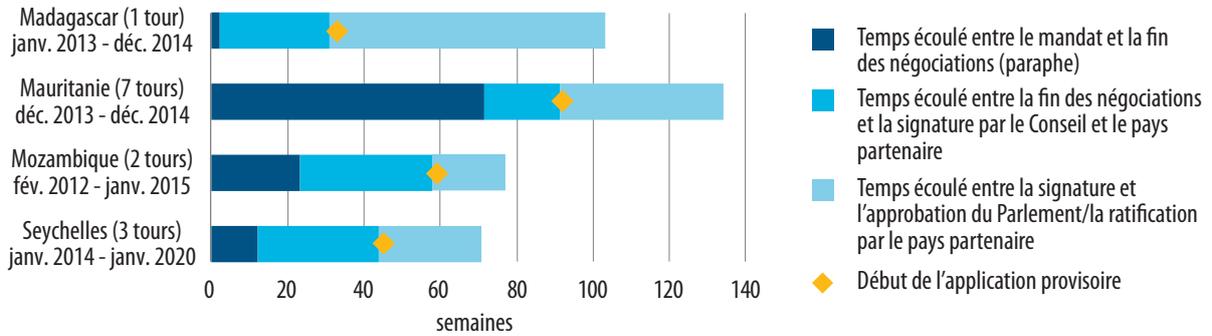
Le processus de négociation de nouveaux protocoles est long et complexe. La Commission négocie sur la base d'un mandat du Conseil, qui signe le protocole avec le pays partenaire, après quoi le Parlement doit approuver le texte. L'*annexe I* fournit de plus amples détails sur le processus de négociation. Pour garantir la continuité des activités de la flotte, la Commission doit donc entamer les négociations relatives à un nouveau protocole bien avant l'expiration du protocole en vigueur.

#### 20

S'agissant des quatre protocoles sélectionnés, la durée totale du processus de négociation, depuis le mandat du Conseil jusqu'à la date d'entrée en vigueur après l'approbation du Parlement ou la ratification par le pays partenaire, était comprise entre 71 semaines et 134 semaines (voir *figure 1*). La durée des négociations dépend de facteurs que les négociateurs ne peuvent pas totalement prévoir ou contrôler. La Commission estime qu'il lui faut, au minimum, 12 semaines à compter de l'aboutissement des négociations («paraphe» du protocole) pour élaborer le texte qui devra être signé par le Conseil, et que l'examen effectué par ce dernier prend ensuite six à huit semaines. Le délai prévu entre la fin des négociations et la signature du protocole par le Conseil est donc d'au moins 20 semaines, étant donné que des retards peuvent apparaître pendant les discussions du Conseil en vue de l'adoption du protocole. Dans le cas de Madagascar, du Mozambique et des Seychelles, les délais réels ont été compris entre 29 et 35 semaines.

Figure 1

**Durée du processus de négociation**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des documents relatifs aux négociations et de la législation de l'UE.

**21**

La Cour a constaté que la Commission gère correctement le processus de négociation, en s'aidant, dans toute la mesure du possible, des outils législatifs disponibles pour éviter l'interruption des activités de pêche. Cependant, 83 % des armateurs qui ont répondu à l'enquête de la Cour (représentant environ 30 % de la flotte de pêche lointaine) ont affirmé qu'ils avaient été pénalisés par des retards ayant affecté les négociations sur les protocoles – principalement avec la Mauritanie et le Maroc, deux exemples marquants, mais exceptionnels.

**22**

Dans le cas de la Mauritanie, les négociations ont été très longues (sept tours, soit une durée totale de 71 semaines) et l'ancien protocole est arrivé à expiration près de cinq mois avant qu'un nouveau protocole soit signé. Étant donné qu'une mise en application provisoire était impossible avant la signature du Conseil, et pour éviter une interruption des activités de la flotte de l'Union, la Commission s'est prévalu des dispositions du droit de l'UE<sup>8</sup> et a proposé aux autorités mauritaniennes que des demandes d'autorisations de pêche continuent d'être déposées pendant ces cinq mois. Cette possibilité a été exploitée, du 1<sup>er</sup> août 2012 au 15 décembre 2012, par des armateurs relevant seulement de quatre catégories de pêche<sup>9</sup>, dans lesquelles l'activité a pu continuer, tandis que dans les autres catégories, les opérations ont dû être provisoirement abandonnées. La Cour observe que la possibilité de soumettre des demandes d'autorisations de pêche sans qu'un protocole ait été signé, même si elle visait à protéger les intérêts de la flotte de l'UE, entrait en contradiction avec la clause d'exclusivité (voir point 8).

8 Article 9 du règlement (CE) n° 1006/2008 du Conseil du 29 septembre 2008 concernant les autorisations pour les activités de pêche des navires de pêche communautaires en dehors des eaux communautaires et l'accès des navires de pays tiers aux eaux communautaires, modifiant les règlements (CEE) n° 2847/93 et (CE) n° 1627/94 et abrogeant le règlement (CE) n° 3317/94 (JO L 286 du 29.10.2008, p. 33). Cet article dispose que, lorsqu'un protocole vient à expiration et qu'un nouveau protocole a été paraphé par la Commission, mais qu'il n'a pas été signé par le Conseil ou que son application provisoire n'est pas prévue, la Commission peut, pendant une période de six mois à compter de la date d'échéance du précédent protocole, transmettre les demandes d'autorisations de pêche au pays tiers concerné.

9 Les catégories 2 (merlu noir), 3 (espèces démersales autres que le merlu noir), 5 (thon) et 6 (chalutiers congélateurs de pêche pélagique).

## Observations

### 23

En outre, même en employant toutes les possibilités offertes par la législation, la Commission n'a pas pu empêcher l'interruption des activités de pêche. Les autorités mauritaniennes ont considéré que les activités menées entre août et décembre 2012 avaient relevé de l'application provisoire du nouveau protocole. Par conséquent, elles ont imposé un abandon anticipé des activités de pêche dans les quatre catégories où leur poursuite avait été autorisée avant la signature du nouveau protocole. Cela a occasionné des pertes pour les armateurs qui avaient également acquitté les droits de licence jusqu'à la date d'expiration du protocole, à savoir le 15 décembre 2014.

### 24

Dans le cas du Maroc, le protocole a été signé en février 2011 et a été provisoirement appliqué jusqu'en décembre 2011, date à laquelle le Parlement européen a refusé de donner son approbation à sa conclusion<sup>10</sup>. De nouvelles négociations ont ensuite été ouvertes, et un autre protocole a été paraphé le 24 juillet 2013, puis ratifié par le Parlement européen le 10 décembre 2013; il ne comportait aucune clause autorisant son application provisoire, car les négociateurs marocains s'y sont opposés. En raison de sa ratification tardive par le Maroc, le nouveau protocole n'est entré en vigueur que le 15 juillet 2014; cela a entraîné des dépenses supplémentaires sur le budget de l'Union<sup>11</sup> et a eu des répercussions financières directes sur les armateurs ainsi que sur l'industrie européenne, car les activités de pêche ont été interrompues.

### 25

S'agissant des protocoles audités qui concernaient l'océan Indien, la continuité des activités de pêche dans les ZEE de Madagascar et des Seychelles a été assurée, puisque les nouveaux protocoles ont été signés

avant l'expiration des anciens et qu'ils comprenaient une clause d'application provisoire. Dans le cas du Mozambique, il s'est écoulé un mois pendant lequel aucun protocole n'a été en vigueur (entre l'expiration de l'ancien protocole, le 1<sup>er</sup> janvier 2012, et l'entrée en application provisoire du nouveau protocole, le 1<sup>er</sup> février 2012), mais ceci n'a pas eu d'effet significatif sur la flotte de l'UE, car il n'y avait pas, à cette période, de stocks de thon qu'il aurait été possible de pêcher dans les eaux mozambicaines.

### **La Commission a négocié un réseau d'accords approprié, mais dont la cohérence dans l'océan Indien pourrait être améliorée**

### 26

La Cour estime qu'il importe de disposer d'un réseau régional d'accords qui soit à la fois cohérent et approprié. D'abord, la flotte de l'UE profite ainsi de meilleures conditions de sécurité juridique pour suivre les espèces migratrices. Ensuite, avec un tel réseau, la Commission se trouve dans une meilleure position pour négocier, car le risque d'interruption des activités de la flotte et, dès lors, l'urgence de signer un accord sont moindres. Enfin, l'amélioration de la gouvernance pour les pays partenaires que vise à induire l'appui sectoriel et que favorise le contrôle de l'UE sur sa propre flotte peut se répercuter sur l'ensemble des activités de pêche dans la région. Cet impact augmente avec l'importance des activités de la flotte de l'UE (par exemple, en 2011, dans l'océan Indien occidental, les senneurs à senne coulissante de l'UE ont réalisé 66 % des captures effectuées par ce type de navire<sup>12</sup>, qui elles-mêmes représentaient 49 % de l'ensemble des captures réalisées dans cette région).

- 10 Résolution législative du Parlement européen du 14 décembre 2011 [P7\_TA(2011)0569].
- 11 D'après les autorités espagnoles, le montant versé à leur flotte nationale pour compenser les pertes consécutives à l'interruption de ses activités au Maroc s'est élevé à 4,5 millions d'euros (dont 4,3 millions ont été acquittés par le Fonds européen pour la pêche).
- 12 POSEIDON, MRAG, NFDS et COFREPECHE, rapport final intitulé *Review of tuna fisheries in the western Indian Ocean* (Examen de la pêche au thon dans l'océan Indien occidental), 2014, tableaux 4.2 et 4.4.

## Observations

### 27

La stratégie actuelle de la Commission vise à répondre à ces besoins en étendant le réseau d'accords en fonction des exigences et des priorités de l'industrie. Dans leurs réponses à l'enquête d'audit, les armateurs ont manifesté en premier lieu un intérêt pour l'Angola, la Guinée-Bissau et la Sierra Leone, puis pour la Guinée-Conakry, le Liberia, la Tanzanie, le Kenya et le Sénégal. La Commission avait entamé des discussions avec la Tanzanie, achevé les négociations avec le Liberia et remis en vigueur les accords avec le Gabon, le Maroc, Maurice (pays pour lesquels les protocoles avaient déjà pris effet au moment de l'enquête), ainsi qu'avec la Guinée-Bissau et le Sénégal (dans ces deux cas, les protocoles étaient déjà signés). Cependant, au moment de l'audit, les négociations relatives au renouvellement des protocoles avec le Mozambique et avec la Mauritanie avaient été suspendues faute d'un consensus entre la Commission et les deux pays partenaires en cause.

### 28

Par ailleurs, il est ressorti de l'audit effectué dans l'océan Indien que la cohérence entre les APP, de même que leur complémentarité avec les autres actions régionales de l'UE et les autres sources de financement européen dans le secteur de la pêche, pourrait être plus grande. Ceci est bien illustré par l'exemple des centres de surveillance des pêches. Les pays de la Commission de l'océan Indien (COI), à savoir les Comores, Maurice, Madagascar, la Réunion et les Seychelles, ont conclu un accord qui leur permet d'échanger au niveau régional les données des systèmes de surveillance des navires (VMS), grâce à un serveur développé avec le soutien de la COI et des fonds régionaux du FED. Le Mozambique n'est pas membre de la COI et, bien que ce soit un partenaire important dans le réseau régional d'APP, il n'a actuellement pas accès à ces données. Au lieu de favoriser

l'accès du Mozambique au système régional d'échange des données des VMS déjà établi, la Commission l'aide à mettre en place son propre centre régional de surveillance des pêches, en finançant l'étude de faisabilité correspondante par l'intermédiaire du programme ACP Fish II, financé par le FED. Dans le même temps, elle a également contribué au financement du VMS national du pays via la composante «appui sectoriel» de l'APP.

**L'objectif des APP qui consiste à garantir que les possibilités de pêche négociées concernent uniquement les surplus de ressources halieutiques a été difficile à réaliser**

### 29

Le grand principe de durabilité qui régit les APP veut que, dans le cadre des possibilités de pêche négociées dans les protocoles (quantités et nombres de licences), les navires de l'UE ne soient autorisés à pêcher que les surplus de ressources<sup>13</sup>. Cela suppose de disposer d'informations fiables concernant les stocks (informations reposant sur les meilleurs avis scientifiques disponibles) et concernant l'effort de pêche<sup>14</sup> des États côtiers ainsi que les autres accords. Les protocoles devraient alors conférer des droits d'accès sur une partie spécifique de ces surplus. De plus, la Commission devrait s'assurer que les APP reflètent le principe du rendement maximal durable (RMD)<sup>15</sup>, ainsi que les résolutions et les recommandations relatives à l'état des stocks halieutiques, émises par les organisations régionales de gestion des pêches (ORGP).

- 13 Article 31 du règlement (UE) n° 1380/2013.
- 14 L'effort de pêche est le produit de la capacité et de l'activité d'un navire de pêche; pour un groupe de navires, il s'agit de la somme des efforts de pêche de tous les navires du groupe.
- 15 L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) définit le rendement maximal durable, qui constitue un indicateur du taux optimal d'exploitation, comme la capture maximale qui peut être obtenue de manière stable.

## Observations

### 30

La Cour s'est penchée sur la manière dont est calculé le surplus et a cherché à déterminer si les quantités de poisson à capturer au titre de l'accord correspondaient bien à des «surplus». Elle a également analysé et comparé le texte des différents APP négociés afin d'en apprécier la cohérence.

### 31

L'audit a montré que la notion de surplus est extrêmement difficile à utiliser en pratique. En vertu de l'article 61 de la CNUDM, il incombe au pays partenaire de déterminer le surplus, compte tenu des données scientifiques les plus fiables dont il dispose. Or il est ressorti de l'audit que les pays partenaires ne sont pas en mesure de le faire, particulièrement dans le cas des accords mixtes (comme en Mauritanie) ou des ressources halieutiques présentant une aire de répartition très vaste, comme les petits pélagiques et les grands migrateurs, parce qu'il est difficile d'évaluer le surplus situé dans la ZEE d'un pays côtier donné, surtout lorsqu'il n'existe pas de système de quotas de pêche au niveau régional<sup>16</sup>. En outre, les informations concernant l'effort de pêche de la flotte nationale ou des autres flottes étrangères auxquelles le pays partenaire a également accordé des droits d'accès<sup>17</sup> ne sont pas toujours fiables. Il est, de ce fait, particulièrement délicat pour la Commission de calculer la part de la flotte de l'UE dans l'effort de pêche total et, par suite, les limites de capture à fixer pour la flotte de l'UE si l'on veut respecter la règle d'octroi de droits sur les seuls surplus.

### 32

S'agissant de l'océan Indien, la CTOI a édicté des recommandations en matière de RMD pour certaines espèces (dont l'espadon) dans le cadre de ses avis scientifiques<sup>18</sup> et elle a adopté des résolutions visant à protéger deux espèces de requins. À l'échelon national, la norme en matière de RMD est toutefois difficilement applicable aux poissons grands migrateurs comme ceux que ciblent les APP.

### **Le coût des APP négociés par la Commission a été relativement élevé au regard de leurs taux d'utilisation dans le passé**

### 33

Lors des négociations, la Commission devrait s'assurer que les clauses de protocoles qui ont un impact, du point de vue économique, sur la flotte de l'UE et sur les pays partenaires (à savoir la durée du protocole, les prix, les quantités accordées, les espèces concernées, les conditions techniques, les contributions des armateurs, et les exigences de déclaration et de débarquement) permettent à la flotte européenne d'exploiter les accords avec efficacité et lui donnent accès à une part appropriée des surplus disponibles, moyennant un coût équitable pour les pays partenaires. Elle devrait également veiller à tenir compte des principes d'économie, d'efficacité et d'efficacité lors de la préparation des négociations sur les APP. Le Conseil a demandé<sup>19</sup> à la Commission de s'engager, en coopération avec les États membres, à optimiser l'utilisation des possibilités de pêche dans un souci de rentabilité et pour garantir le respect des principes de bonne gestion financière.

- 16 La résolution 14/02 de la CTOI prévoit la mise en place d'un régime de quotas au niveau régional.
- 17 Au niveau des ORGP, l'UE invite à une plus grande transparence, notamment en obligeant les parties à fournir l'ensemble des données sur les activités de pêche des pays tiers et l'accès à leurs ZEE respectives. La CTOI a adopté sa résolution 14/05 sur un registre des navires étrangers attributaires d'une licence pêchant les espèces CTOI dans la zone de compétence de la CTOI et sur les informations relatives aux accords d'accès.
- 18 Rapports scientifiques de la CTOI de 2013 et de 2014.
- 19 3155<sup>e</sup> réunion du Conseil «Agriculture et pêche», Bruxelles, les 19 et 20 mars 2012.

## 34

La contribution financière versée par l'UE aux pays partenaires comprend deux composantes: les droits d'accès à la ZEE et l'appui financier «sectoriel» (voir point 5). Le pays partenaire peut certes utiliser sans restriction les droits d'accès, qui gouvernement, stricto sensu, l'accès aux zones de pêche nationales, mais les paiements au titre de l'appui sectoriel devraient être subordonnés à la réalisation des actions convenues entre l'UE et le pays partenaire en ce qui concerne la gouvernance du secteur de la pêche. Cette conditionnalité a été intégrée dans la nouvelle politique commune de la pêche ainsi que dans les APP signés par la suite. La ventilation de la contribution financière totale entre les deux composantes est un élément important des négociations.

### Les négociations sur les droits d'accès

## 35

Les protocoles déterminent le type de poissons qu'il est permis de pêcher de même que les conditions qui s'appliquent à cet accès, du point de vue du nombre de licences, du type de navires et du «tonnage de référence» (volume de captures correspondant au montant minimal des droits d'accès<sup>20</sup> à verser par l'UE). En cas de dépassement du tonnage de référence, l'UE procède à un paiement supplémentaire pour les captures excédentaires. Les protocoles définissent également des conditions techniques et des conditions d'exploitation.

## 36

Lorsqu'elle négocie les droits d'accès, la Commission s'efforce d'obtenir le nombre de licences demandé par les États membres, compte tenu des limites fixées<sup>21</sup> ainsi que des facteurs externes de nature à influencer sur le nombre de demandes de licences de pêche. Le pays partenaire cherche généralement à obtenir la contribution financière la plus élevée possible, qui est ensuite «convertie» en tonnage de référence.

## 37

La **figure 2** illustre l'historique de l'utilisation des possibilités de pêche (captures de poisson), en tonnage de référence, dans les pays partenaires situés dans l'océan Indien visités lors de l'audit. Bien que les possibilités de pêche négociées dans les protocoles précédents aient été sous-utilisées, les tonnages de référence adoptés dans les protocoles plus récents n'ont guère été réajustés.

## 38

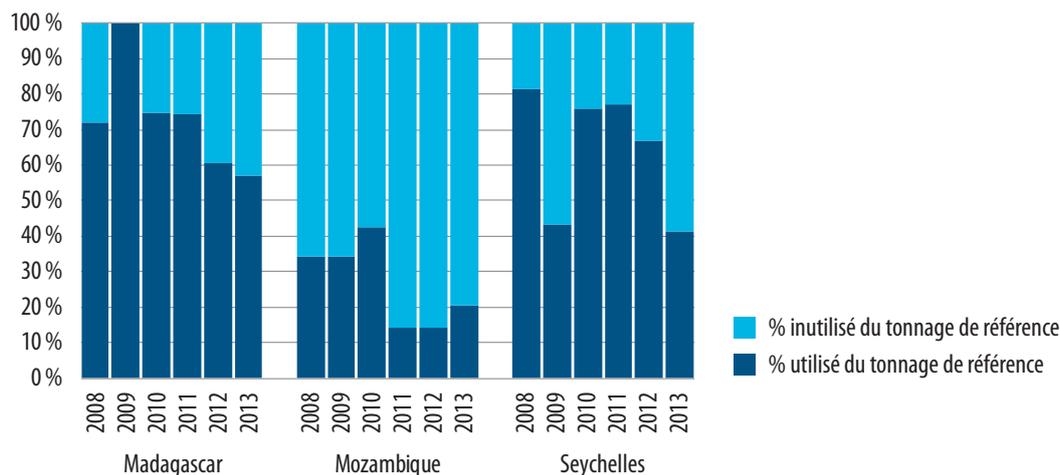
Étant donné que la contribution financière de l'UE est fonction du tonnage de référence et non des captures effectives, la sous-utilisation régulière des protocoles a pour effet d'amener le prix unitaire effectivement payé à un niveau fréquemment supérieur au prix unitaire pris comme base de négociation. La **figure 3** représente le coût effectif de chaque accord sur le thon, compte tenu de l'ensemble de la contribution financière au titre de l'APP. Elle montre, par exemple, que le prix réel par tonne de thon pêchée au Mozambique en 2013 était environ six fois plus élevé que le prix négocié. Ceci s'explique par le fait que la contribution financière est très importante (et a été encore augmentée dans le protocole valable de février 2012 à janvier 2015, passant de 900 000 euros à 980 000 euros) tandis que l'utilisation des possibilités de pêche est très faible.

20 On calcule la contribution financière minimale au titre des droits d'accès en multipliant le tonnage de référence par le prix unitaire convenu.

21 Dans l'océan Indien, le nombre de navires et la jauge brute ont été «gelés» au niveau de 2006 pour la pêche au thon tropical et au niveau de 2007 pour la pêche à l'espadon ou au germon, en application de la résolution 12/11 de la CTOI concernant la mise en place d'une limitation de la capacité de pêche des parties contractantes et parties coopérantes non contractantes.

Figure 2

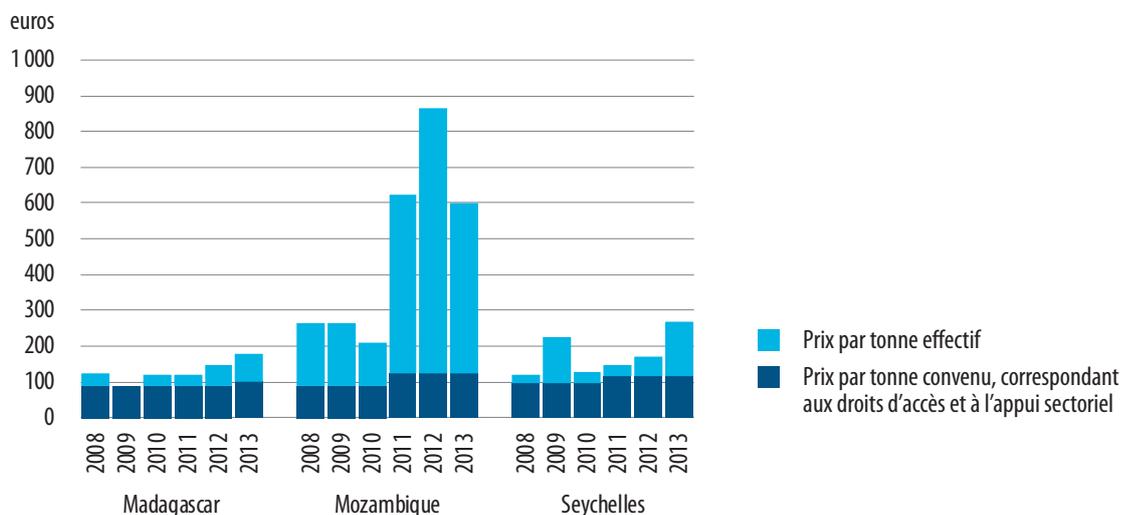
Utilisation des possibilités de pêche au thon dans les pays partenaires visités dans l'océan Indien



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de la DG Affaires maritimes et pêche relatives à l'utilisation des possibilités de pêche.

Figure 3

Prix unitaire d'une tonne de thon, payé par l'UE



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des protocoles et des données de la DG Affaires maritimes et pêche relatives à l'utilisation des possibilités de pêche.

## Observations

## 39

La valeur marchande des stocks halieutiques couverts par les protocoles négociés influe directement sur la valeur de ces derniers. La Commission devrait donc en tenir compte lors des négociations sur le prix global des protocoles. Tel n'a toutefois pas toujours été le cas. S'agissant de la Mauritanie, la catégorie des céphalopodes, qui affiche une valeur commerciale élevée et avait été utilisée, en moyenne, à 93 % dans le cadre du protocole 2008-2012, a été exclue du dernier protocole (2013-2014), en application de la notion de «surplus» et parce que les autorités mauritaniennes avaient décidé de réserver les céphalopodes à la flotte nationale. Eu égard à la grande valeur et au fort taux d'utilisation de cette catégorie de pêche, cette décision a eu d'importantes répercussions négatives sur la flotte de l'UE. Dans le protocole 2013-2014, les possibilités de pêche d'espèces pélagiques, qui présentent une valeur commerciale plus faible, ont été revues à la hausse. La contribution financière au titre des droits d'accès a été

portée de 60 millions d'euros par an, en moyenne, pendant la période 2008-2012 (et seulement 50 millions d'euros pour l'année 2012) à 67 millions d'euros par an pour 2013 et 2014.

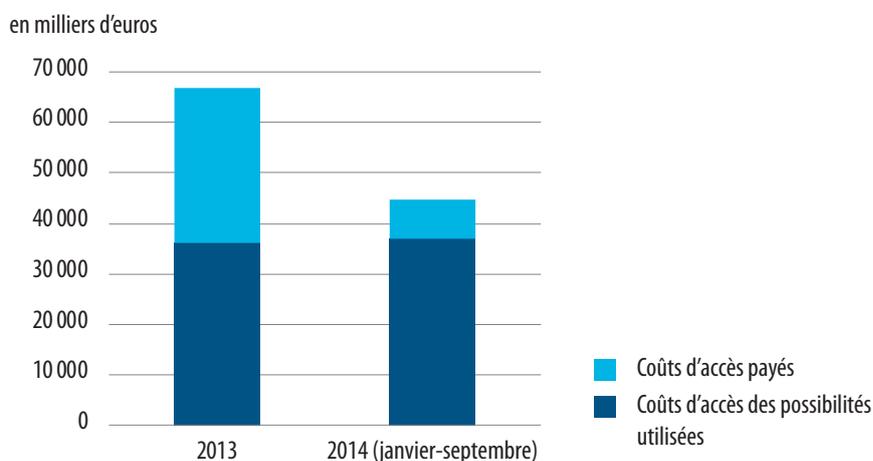
Ainsi, le nouveau protocole s'est avéré finalement plus onéreux pour l'Union. L'évaluation ex post du protocole (qui couvrait les 11 premiers mois) a permis de conclure que la valeur ajoutée directe pour l'ensemble des bénéficiaires s'élevait à 0,8 euro. Cependant, la valeur ajoutée directe pour l'UE (qui correspond à la richesse créée pour l'UE, par euro investi), n'était que de 0,39 euro<sup>22</sup>, contre 0,63 euro en moyenne entre 2006 et 2009.

## 40

Globalement, en Mauritanie, le prix final par tonne payé a été bien plus élevé que le coût théorique de l'accès sur la base d'une pleine utilisation. La **figure 4** illustre le coût estimatif des droits d'accès pour l'UE sur la base de l'utilisation effective des possibilités de pêche<sup>23</sup>.

- 22 Comme le montre le **tableau 3**, cette valeur est de 5,53 pour les Seychelles, de 4,09 pour Madagascar et de 0,91 pour le Mozambique.
- 23 Les données pour 2014 ne couvrent que la période de janvier à septembre, et les montants ont été ajustés pro rata temporis. Pour évaluer la répartition des droits d'accès payés par catégorie, la Cour a tenu compte du tonnage de référence et du prix du poisson sur le marché d'après l'évaluation ex post et les données de la DG Affaires maritimes et pêche. Cette répartition n'est pas présentée pour le protocole précédent, car les catégories n'étaient pas comparables.

**Figure 4** Coût estimatif des possibilités de pêche utilisées en Mauritanie



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du protocole 2013-2014, des données de la DG Affaires maritimes et pêche, et de l'évaluation ex post de 2014.

**41**

La sous-utilisation des protocoles peut, entre autres, s'expliquer par le fait d'avoir accepté certaines clauses qui ont posé des difficultés de mise en œuvre, notamment en Mauritanie et au Mozambique. Dans ce dernier cas, le principal problème résidait dans l'exigence de soumettre 33 % des navires à des inspections préalables à la pêche<sup>24</sup>.

**42**

S'agissant de la Mauritanie, les principales pierres d'achoppement étaient des conditions techniques limitatives, y compris une définition restrictive des zones de pêche, dans le protocole 2013-2014. La plupart de ces conditions visaient à protéger les stocks surexploités, à éviter les captures indésirables et à protéger les écosystèmes. Entre août 2012 et décembre 2013, les taux d'utilisation, dans les segments de la flotte de l'UE les plus affectés par les conditions techniques<sup>25</sup>, ont été très faibles (taux nul pour la pêche au crabe et taux extrêmement bas dans les catégories «pêche pélagique au frais» et

«crustacés», par exemple). Ceci a été confirmé par les résultats de l'enquête menée par la Cour: 70 % des armateurs ayant fourni des réponses concernant le protocole avec la Mauritanie ont déclaré que les conditions techniques négociées étaient inappropriées, et 58 % ont indiqué que leur rentabilité avait été affectée.

**Les négociations sur l'appui sectoriel**

**43**

L'appui sectoriel est un outil important pour réaliser les objectifs qui consistent à améliorer la gouvernance et à encourager le développement économique du secteur de la pêche dans les pays partenaires. Lors des négociations, la Commission, en vue d'amener les pays partenaires à s'investir dans l'amélioration de la gouvernance dans le secteur de la pêche, essaie d'accroître la part de l'appui sectoriel. Celui-ci est toutefois plafonné à 50 % de la contribution totale de l'UE (voir **tableau 1**).

24 Des inspections préalables à la pêche sont exigées pour 33 % des navires de l'UE autorisés à pêcher dans les eaux du Mozambique. Dans leurs réponses à l'enquête menée par la Cour, les armateurs ont indiqué qu'à leurs yeux, cette exigence était d'un coût excessif.

25 Les conditions techniques étaient très restrictives et, les taux d'utilisation ayant été très faibles dans les premiers mois, la commission mixte a accepté d'alléger ces restrictions, excepté celles visant à protéger l'environnement. La mise en œuvre du protocole a été retardée de près d'un an en raison de ce problème de conditions techniques.

**Tableau 1** Importance de l'appui sectoriel dans les deux derniers protocoles contrôlés pour chacun des pays partenaires visités

Protocoles <sup>1, 2</sup>	Madagascar	Mauritanie	Mozambique	Seychelles
Contribution totale <sup>1</sup> (euros)	1 525 000	76 250 000 <sup>3</sup>	650 000	5 600 000
<b>Part de l'appui sectoriel</b>	<b>36,1 %</b>	<b>21,3 %</b>	<b>38,5 %</b>	<b>39,6 %</b>
Contribution totale <sup>2</sup> (euros)	1 526 875 <sup>3</sup>	70 000 000	980 000	5 116 667 <sup>3</sup>
<b>Part de l'appui sectoriel</b>	<b>45,8 %</b>	<b>4,3 %</b>	<b>45,9 %</b>	<b>49,5 %</b>

1 Protocoles précédents: Madagascar (2005-2011), Mauritanie (2008-2012), Mozambique (2008-2011) et Seychelles (2011-2013).

2 Protocoles en vigueur au moment de l'audit: Madagascar (2013-2014), Mauritanie (2013-2014), Mozambique (2012-2014) et Seychelles (2014-2020).

3 Il s'agit de la valeur moyenne calculée pour le protocole, car la contribution annuelle change chaque année.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du texte des protocoles.

## Observations

### 44

La Cour estime qu'une augmentation de la part de l'appui sectoriel cadre avec les objectifs des APP consistant à améliorer la gouvernance et à encourager le développement économique du secteur de la pêche dans les pays partenaires.

### 45

Cette tendance, positive, à augmenter la part de l'appui sectoriel dans le montant total de la contribution financière de l'UE n'a connu qu'une exception, à savoir la Mauritanie. Dans ce cas, la Commission a accepté de réduire fortement la composante «appui sectoriel», en la ramenant de 21 % de la contribution totale au titre de l'APP dans le protocole 2008-2012 à seulement 4 % dans le protocole 2013-2014. Cette réduction a été introduite en réaction aux difficultés rencontrées par la Commission pour obtenir, auprès des autorités mauritaniennes, des informations sur les actions financées grâce à l'appui sectoriel dans le cadre du protocole 2008-2012 (voir **encadré 2**). Comme le montre le **tableau 1**, le montant total des contributions financières annuelles négociées par la Commission est similaire dans les

deux protocoles. Cela signifie que la Commission a réduit la part de l'appui sectoriel et a augmenté d'autant celle des droits d'accès, pour lesquels les obligations des pays partenaires en matière de transparence et d'établissement de rapports sont limitées. Du point de vue de la Cour, cette réaction est allée à l'encontre de l'objectif de développement assigné aux APP.

### 46

En outre, la Cour estime que, lors des négociations, il importe de tenir compte du montant global de la contribution financière de l'UE dans les pays partenaires. En effet, les montants en cause jouent un rôle majeur dans le développement de ces pays, comme le montre le **tableau 2**. Pourtant, les contributions des APP et du FED, leurs objectifs et leurs modalités de mise en œuvre sont négociées indépendamment les uns des autres. Du point de vue de la Cour, la position de la Commission lors des négociations avec les pays partenaires n'en est pas améliorée.

Tableau 2

### Contributions versées par l'UE aux pays partenaires visités lors de l'audit et importance relative de ces contributions par rapport aux budgets de la pêche et aux budgets généraux nationaux (2013)

2013	Madagascar	Mauritanie	Mozambique	Seychelles
Contribution au titre de l'APP, rapportée au budget national de la pêche	41 %	689 % <sup>1</sup>	20 %	250 % <sup>2</sup>
Contribution totale de l'UE, rapportée au budget général national	5 %	11 %	2 %	2 %

1 Budget du ministère de la pêche, tel qu'il apparaît dans la loi de finances mauritanienne. Certaines dépenses importantes, comme les frais de mouillage, en sont exclues.

2 Pour l'autorité de la pêche des Seychelles, seuls les frais d'exploitation sont pris en compte, les dépenses en capital sont exclues.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de documents nationaux, de documents émanant de la DG Coopération internationale et développement et des APP.

## Les informations figurant dans les évaluations ex post n'ont pas toujours été utiles pour la prise de décision et les négociations

### 47

Le Conseil, le Parlement et la Commission s'appuient sur les évaluations ex ante et ex post<sup>26</sup> pour prendre des décisions. Ces évaluations visent à apporter des informations fiables sur l'utilisation de l'accord ainsi que sur la valeur ajoutée pour l'UE et pour le pays partenaire, à permettre d'apprécier l'impact environnemental, économique et social d'un accord de partenariat, et à permettre de vérifier que les résultats produits par les APP correspondent bien aux objectifs qui leur ont été assignés, conformément aux exigences du Conseil<sup>27</sup> et de la nouvelle politique commune de la pêche<sup>28</sup>.

### 48

Avant de donner mandat à la Commission de négocier un nouveau protocole, le Conseil lui demande de faire réaliser une évaluation ex ante ainsi qu'une évaluation ex post indépendantes s'il existe déjà un protocole, ou, en l'absence d'APP préexistants, une évaluation ex ante. Cette obligation a été intégrée dans la nouvelle politique commune de la pêche et a ainsi été renforcée.

### 49

Les parties prenantes consultées lors de l'audit ont indiqué qu'elles apprécient de pouvoir disposer du rapport d'évaluation ex post. Elles jugent ce rapport utile, car il donne une vue

d'ensemble de l'utilisation des possibilités de pêche dans le cadre d'un accord (licences prises et captures) ainsi que du fonctionnement de celui-ci et de sa valeur ajoutée. Cependant, les données sur les captures présentées dans le rapport ne sont pas les plus récentes, bien qu'il incombe à la Commission, en tant que gestionnaire des données, de mettre ces informations à la disposition des parties prenantes associées à la prise de décision, en temps utile.

### 50

Le temps nécessaire à l'évaluation doit ainsi être ajouté à un processus de négociation déjà long. Or, avant l'introduction de la nouvelle politique commune de la pêche, la plupart des protocoles ont été conclus pour une durée très courte (environ trois ans<sup>29</sup>). Il n'a donc été possible de couvrir qu'une période d'application du protocole d'un an ou moins dans les évaluations, qui ont par conséquent été moins utiles à la prise de décision. Un changement positif réside dans le fait que les tout derniers protocoles ont une durée de validité plus longue (quatre à six ans), ce qui pourrait influencer favorablement sur le caractère exhaustif des données contenues dans leurs évaluations ex post.

### 51

Les rapports sur les évaluations ex post des APP dans l'océan Indien comprennent aussi bien des informations sur les stocks et les captures au niveau régional que des informations descriptives non essentielles qui sont répétées d'une période d'évaluation à l'autre, et ces rapports sont, de ce fait, trop longs.

- 26 L'établissement d'évaluations ex ante et ex post relatives aux APP constitue une obligation en vertu du règlement financier (règlement (UE) n° 966/2012, publié au JO L 298 du 26.10.2012, p. 1), selon lequel de telles évaluations doivent être effectuées pour tous les programmes et activités qui occasionnent des dépenses importantes (plus de 5 000 000 euros), afin de vérifier que les ressources affectées et les résultats obtenus sont appropriés au regard des objectifs fixés.
- 27 2599<sup>e</sup> réunion du Conseil «Agriculture et pêche», Bruxelles, le 19 juillet 2004.
- 28 Article 31 du règlement (UE) n° 1380/2013.
- 29 Le choix de durées courtes a été déterminé par le fait que la Commission ne voulait pas que les protocoles en place continuent de s'appliquer pendant une longue période après l'entrée en vigueur de la nouvelle politique commune de la pêche, ce qui aurait retardé l'effet des changements introduits par cette nouvelle politique.

52

Par ailleurs, l'audit a montré que les évaluations n'abordent pas suffisamment la mesure dans laquelle les APP remplissent l'ensemble de leurs objectifs, énumérés au point 5 et dans l'**encadré 1** (par exemple, elles ne font pas mention de l'emploi dans les régions de l'UE qui dépendent de la pêche ou elles ne comportent pas d'informations sur l'approvisionnement en poisson du marché de l'UE). En outre, en ce qui concerne les évaluations menées dans l'océan Indien, la valeur ajoutée des APP n'a pas été calculée de façon cohérente. Cela n'a pas facilité la prise de décision, car les méthodes employées pour calculer la valeur ajoutée n'étaient pas comparables d'un protocole à l'autre, et, dans le cas du Mozambique, donnaient des résultats très différents (voir **tableau 3**).

53

Lors de l'audit, la Commission, à la suite d'un audit interne du processus d'évaluation, a développé une nouvelle méthodologie pour évaluer la valeur ajoutée. Cette nouvelle méthodologie est appliquée depuis janvier 2015. Celle utilisée pour évaluer les protocoles avec Madagascar (février 2014) et avec le Mozambique (avril 2014) était, elle aussi, relativement récente (janvier 2014), mais les méthodes de calcul de la valeur ajoutée n'étaient toujours pas comparables.

Tableau 3

**Incohérences dans le calcul du rendement par pays de l'investissement public de l'UE, tel qu'il est présenté dans les évaluations ex post des protocoles de l'océan Indien**

	Résultat du calcul du rendement, en euros, par euro investi par l'UE (ex post)	Remarques
Madagascar (diffusé en février 2014)	4,09	Dans ce modèle, les bénéfices et les coûts ne sont pris en considération que sous la forme de grandes catégories (par exemple carburant, entretien, frais portuaires, assurance, etc.) qui ne correspondent pas toujours à celles des autres évaluations (aux Seychelles, par exemple, il est également tenu compte de l'équipage, de l'amortissement des navires et du matériel, ainsi que des frais généraux). Aux yeux de la Cour, ce modèle <sup>1</sup> permet néanmoins d'évaluer correctement les coûts et les bénéfices.
Mozambique (diffusé en avril 2014)	2,08	Les évaluateurs n'ont pas réparti les bénéfices entre l'UE et le Mozambique, et l'ensemble des dépenses publiques effectuées par l'UE n'ont pas été incluses dans le calcul (l'appui sectoriel en a été exclu). D'après le calcul refait par la Cour avec le même modèle que pour Madagascar, le rendement de l'investissement public de l'UE atteint seulement 0,91 euro pour un euro investi.
Seychelles (diffusé en janvier 2013)	4,5	Les frais acquittés par les armateurs ont été pris en compte, contrairement à ce qui a été fait dans les autres évaluations, où seuls les fonds publics ont été considérés; les coûts étaient correctement répartis entre les parties et tous les coûts publics ont été inclus. D'après le calcul refait par la Cour avec le même modèle que pour Madagascar, le rendement de l'investissement public de l'UE est plus élevé, atteignant 5,53 euros pour un euro investi.

1 Ratio: valeur ajoutée directe apportée à l'UE/montant total de la contribution de l'Union (droits d'accès et appui sectoriel).

Source: Évaluations ex post.

## Observations

### Deuxième partie: la mise en œuvre des droits d'accès et de l'appui sectoriel au titre des APP

#### 54

La mise en œuvre des APP comporte deux grands aspects: l'accès des navires de l'UE aux possibilités de pêche (points 55 à 65) et l'appui au développement du secteur de la pêche dans les pays partenaires (points 66 à 83). Si l'on veut que ces deux grands aspects fonctionnent bien (en d'autres termes, si l'on veut que la flotte puisse pêcher dans de bonnes conditions et que l'appui sectoriel améliore la gouvernance de la pêche dans les pays partenaires), la Commission doit disposer de systèmes appropriés pour le suivi de la mise en œuvre. Ces systèmes de suivi ont été examinés lors de l'audit.

### Le processus d'octroi de licences (autorisations de pêche) était long et complexe, mais la Commission n'a pas pris de mesures pour identifier les aspects à améliorer

#### 55

Le processus d'octroi de licences grâce auquel les navires peuvent obtenir l'autorisation de pêcher en vertu des protocoles ne devrait pas comporter de complexités ou de lenteurs inutiles pour les opérateurs. La Commission devrait en examiner les différentes phases afin de déterminer s'il est possible de gagner en efficacité. La Cour estime que, pour recenser et corriger les faiblesses, il est essentiel de connaître le temps nécessaire à chaque étape du processus. L'audit a montré que la Commission ne possède pas suffisamment d'informations sur les délais dans le processus d'octroi de licences.

#### 56

Les protocoles établissent le déroulement du processus d'octroi de licences au niveau des pays partenaires et de l'UE, par exemple l'introduction des demandes auprès de l'autorité publique compétente. Ils prévoient également un échange électronique d'informations sur les activités de pêche. La Commission, les États membres, les délégations de l'UE et les pays partenaires participent à ce processus (voir *annexe I* pour de plus amples détails). L'audit de la Cour a été centré sur les données disponibles afin d'assurer le suivi de ce processus et d'analyser les retards éventuels.

#### 57

Certains éléments indiquent que les retards dans l'octroi de licences ont nui aux activités de pêche: 78 % des personnes ayant répondu à l'enquête de la Cour ont fait état d'inquiétudes concernant ces délais, des inquiétudes également exprimées dans les communications adressées à la Commission par les représentants des opérateurs du secteur de la pêche.

#### 58

Lors de l'audit, il est apparu que les pays partenaires visités n'étaient pas disposés à accepter les autorisations de pêche électroniques ou qu'ils n'étaient pas en mesure de le faire en raison de dispositions légales nationales, et qu'ils exigeaient tous que l'original de la licence soit conservé à bord des navires autorisés durant les activités de pêche.

59

Comme le montre la **figure 5**, au Mozambique et aux Seychelles, les délégations ainsi que les attachés à la pêche disposaient d'informations sur le temps écoulé entre la demande de l'opérateur et la date d'émission de la licence par le pays partenaire, alors qu'à Madagascar, la délégation détenait seulement des informations sur le délai entre la réception du dossier de demande par la délégation et sa transmission à la Commission. En Mauritanie, le tableau de suivi n'était pas disponible.

60

La Cour a constaté que, dans certains cas, beaucoup de temps s'écoulait avant que les autorités du pays partenaire reçoivent le dossier de demande de licence. En tout état de cause, pour les protocoles examinés, la Commission ne possédait pas de système

d'information qui l'aurait aidée à surveiller le temps requis par chacune des étapes du circuit de traitement des demandes de licences développé par ses soins, et elle ne pouvait donc pas déterminer à quel niveau (l'État membre, le pays partenaire ou la Commission) étaient apparus les retards. De plus, la base de données sur les autorisations de pêche prévue par le règlement (CE) n° 1006/2008 a été établie et les informations qui y figurent concernant les licences existantes sont à jour, mais ces informations sont insuffisantes pour permettre d'analyser les retards, le cas échéant. La Cour n'a, de ce fait, pas pu déterminer la cause des retards. La révision du règlement sur les autorisations de pêche, annoncée en 2011, permettra peut-être de repérer et de lever les points de blocage ralentissant le processus, mais la proposition de la Commission n'a pas encore été finalisée et présentée pour codécision.

**Figure 5** Durée du processus d'octroi de licences, selon les informations disponibles

	Opérateur – État membre	État membre – Commission	Commission – Délégation	Délégation – Pays partenaire	Autorités du pays partenaire	Pays partenaire – Délégation	Délégation – Commission	Commission – État membre	État membre – Opérateur
Madagascar	Aucune information disponible			41 jours		Aucune information disponible			
Mauritanie	Aucun tableau de suivi disponible								
Mozambique	Plus de 5 mois				1 jour <sup>1</sup>	Aucune information disponible			
Seychelles	Aucune information disponible				19 jours	Aucune information disponible			
	126 jours					Sans objet (la licence est envoyée directement à l'opérateur)			

<sup>1</sup> Le fait que les autorisations de pêche ont été délivrées le jour même de l'enregistrement des dossiers de demande jette le doute sur la fiabilité de la date d'enregistrement.

Source: Tableaux de suivi fournis par la délégation et les attachés à la pêche.

## Observations

### Le suivi des captures assuré au niveau central était inadéquat, ce qui compromettait la mise en évidence des problèmes en temps utile ainsi que le calcul correct des paiements

#### 61

La Commission et les États membres doivent assurer un suivi des données sur les captures effectives et vérifier que ces données sont exactes afin de détecter les problèmes de mise en œuvre, de pouvoir prendre des décisions éclairées lors des négociations sur les nouveaux protocoles et de garantir que les paiements liés aux captures supplémentaires, le cas échéant, sont calculés correctement.

#### 62

En vertu du règlement (CE) n° 1006/2008, les navires sont tenus de communiquer chaque semaine les données sur leurs captures à l'État membre dont ils relèvent. Sur la base de ces informations, les États membres doivent fournir chaque mois à la Commission, en les ventilant par zone de pêche, l'ensemble des données sur les captures dans toutes les ZEE (couvertes par un accord ou non) ainsi que dans les eaux internationales. L'*annexe I* fournit de plus amples détails sur le rôle des États membres en la matière. Avec ces informations, la Commission devrait tenir à jour une base de données sur les captures. En application du règlement, elle est également tenue d'héberger une base de données sur les autorisations de pêche qui doit être régulièrement actualisée par les États membres.

#### 63

L'audit a révélé des insuffisances dans la façon dont la Commission a géré les données sur les captures en ce qui concerne les protocoles examinés. La Cour a relevé plusieurs différences significatives entre les données sur les captures fournies par les États membres, celles communiquées par la DG Affaires maritimes et pêche et celles figurant dans les évaluations ex post. Le **tableau 4** donne un aperçu de ces différences. Au niveau de la Commission, des données fiables, cohérentes et complètes sur les captures effectives de poisson réalisées dans le cadre des APP ont fait défaut.

#### 64

Des différences similaires entre les données fournies à la Cour par les États membres et par la Commission ont été relevées. Ces différences peuvent également s'expliquer par le fait que les données sur les captures (ventilées par navire et par espèce) transmises par les États membres à la Commission l'ont été sous différents formats. La Commission a ensuite traité manuellement les données, mais ne les a pas consolidées dans une base de données centrale. Elle a récemment pris des mesures pour remédier à la situation. En janvier 2015, la gestion des données a été transférée au service responsable des APP. En outre, les données préexistantes relatives aux captures ont été consolidées, même si ces informations consolidées n'étaient pas disponibles pour la période couverte par les protocoles examinés. Enfin, la Commission a mis en place une base de données (données sur les captures depuis 2013) bien qu'au moment de l'audit, celle-ci n'ait pas été opérationnelle parce que des États membres ne respectaient pas encore les exigences en matière de déclaration.

### Exemples de différences entre les données sur les captures de la DG Affaires maritimes et pêche et celles des évaluations ex post pour les protocoles concernant l'océan Indien

(tonnes)

	2009	2010	2011	2012
<b>Madagascar</b>				
Total des captures selon l'évaluation ex post	14 596	10 055	10 282	8 053
Total des captures selon la DG Affaires maritimes et pêche	14 653	9 916	9 870	8 083
Différence (tonnes)	-57	139	412	-30
<b>Différence (%)</b>	<b>0 %</b>	<b>1 %</b>	<b>4 %</b>	<b>0 %</b>
<b>Mozambique</b>				
Total des captures selon l'évaluation ex post	3 840	4 261	2 330	1 156
Total des captures selon la DG Affaires maritimes et pêche	3 426	4 261	1 442	1 132
Différence (tonnes)	414	0	888	24
<b>Différence (%)</b>	<b>12 %</b>	<b>0 %</b>	<b>62 %</b>	<b>2 %</b>
<b>Seychelles</b>				
Total des captures selon l'évaluation ex post	n.d.	n.d.	40 545	n.d.
Total des captures selon la DG Affaires maritimes et pêche	23 762	41 668	40 078	34 779
Différence (tonnes)	n.d.	n.d.	467	n.d.
<b>Différence (%)</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>1 %</b>	<b>n.d.</b>

n.d.: non disponible.

Source: DG Affaires maritimes et pêche au moment de l'audit et évaluations ex post.

## 65

Le manque de données consolidées et vérifiées peut avoir des conséquences négatives. Par exemple, si les captures finales dépassent le tonnage de référence, un paiement supplémentaire peut être exigé, si bien qu'il existe un risque financier. En fait, la Cour a déjà détecté un cas où le suivi insuffisant des captures s'est traduit par des

dépenses imprévues pour la Commission<sup>30</sup>. De plus, un suivi et une actualisation réguliers des informations sur les captures permettraient d'utiliser des données à jour pour faciliter la prise de décision lors des négociations, quand les informations des évaluations ex post ne sont pas les plus récentes (voir point 49).

30 Voir le rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 2011, point 4.46, concernant le protocole 2008-2012 avec la Mauritanie. Dans ce cas, les autorités nationales ont informé la Commission que le quota de 300 000 tonnes pour l'année expirant le 31 juillet 2010 avait été dépassé. La Commission a dû payer 1,9 million d'euros à la Mauritanie en contrepartie des 47 346 tonnes excédant le quota. Un meilleur contrôle des captures de poisson aurait permis aux services de la Commission d'envisager des mesures préventives pour éviter des paiements additionnels.

## Observations

### La Commission et les pays partenaires se sont entendus sur les activités pertinentes à financer au moyen de l'appui sectoriel, mais la coordination avec les autres partenaires du secteur a été insuffisante

#### 66

En vertu des dispositions des APP, la commission mixte doit établir un programme sectoriel pluriannuel sous la forme d'une matrice correspondant aux besoins et aux priorités du pays partenaire en ce qui concerne le secteur de la pêche. D'après les lignes directrices édictées par la Commission pour la gestion de l'appui sectoriel, les actions intégrées dans la matrice doivent être compatibles, d'une part, avec l'objectif d'améliorer la gouvernance en développant un système de gestion et de contrôle efficace pour le secteur de la pêche, d'autre part, avec l'exploitation durable des ressources

halieutiques. La matrice d'appui sectoriel doit être accompagnée d'objectifs, de critères, de procédures et d'indicateurs clairement définis, visant à évaluer les résultats des actions convenues. L'appui sectoriel dans le domaine de la pêche doit être coordonné avec les actions des autres partenaires financiers dans les pays ciblés.

#### 67

Dans chacun des quatre pays visités, la Cour a constaté que les actions qu'il était proposé de soutenir au moyen de l'appui sectoriel s'inscrivaient dans le droit fil des stratégies nationales. La plupart des actions programmées avaient à voir avec la gouvernance et les investissements dans le secteur de la pêche. Elles fournissaient une bonne base pour l'appui sectoriel prévu et concordaient avec les actions programmées dans le cadre des protocoles précédents, comme l'illustre le **tableau 5**.



Photo 1 – Station de ravitaillement en carburant destinée à la flotte de pêche artisanale, aux Seychelles

Source: Cour des comptes européenne.

Tableau 5

## Principales actions financées et pourcentage total d'appui sectoriel (coûts inscrits au budget 2013)

Principales actions programmées pour 2013	Madagascar <sup>1</sup> Appui sectoriel (%)	Mauritanie <sup>2</sup> Appui sectoriel (%) (2012-2013)	Mozambique <sup>1,5</sup> Appui sectoriel (%)	Seychelles <sup>1</sup> Appui sectoriel (%)
Activités de suivi, de contrôle et de surveillance (patrouilles, inspections, VMS, ERS)	52 %	38 %	7 %	16 %
Activités de suivi, de contrôle et de surveillance (observateurs)	4 %	–	4 %	2 %
Recherche scientifique sur les stocks	–	3 %	63 %	10 %
Laboratoires, sécurité des aliments (exportations)	44 %	2 %	Actions réalisées précédemment	3 %
Renforcement des capacités et participation aux réunions	–	3 %	22 %	22 %
Infrastructures directement liées aux activités/au secteur de la pêche	–	53 %	38 % du reliquat du protocole précédent, dépensés en 2012 <sup>5</sup>	38 %
Infrastructures non liées aux activités de pêche	– <sup>3,4</sup>	–	46 % du reliquat du protocole précédent, dépensés en 2012 <sup>5</sup>	–
Fonds de prêt pour le secteur local de la pêche	–	–	–	10 %

1 Calcul fondé sur les coûts prévus au budget.

2 Calcul fondé sur les paiements effectués au cours de la période 2012-2013.

3 Actions réalisées précédemment.

4 Montant non disponible.

5 Le total des coûts proposés par le pays partenaire ne correspond pas au budget total prévu par l'UE pour cet exercice.

Source: Matrices et rapports d'activité.

## 68

Cependant, les protocoles ne contiennent pas de conditions d'éligibilité à proprement parler pour les actions à financer au moyen de l'appui sectoriel. Dans les procès-verbaux des commissions mixtes établies en vertu des protocoles avec les pays de l'océan Indien contrôlés, rien n'atteste que les critères, procédures et indicateurs

ont permis d'évaluer les résultats de l'appui sectoriel aient fait l'objet de discussions approfondies. Le bon exemple donné par le protocole 2008-2012 avec la Mauritanie, qui a défini des domaines d'activité et des indicateurs spécifiques, n'a pas été suivi dans les protocoles approuvés ultérieurement avec les pays de l'océan Indien.



Photo 2 – Navire de l'école de pêche financé par l'appui sectoriel, aux Seychelles

Source: Cour des comptes européenne.

### 69

L'audit a également montré que, dans les pays de l'océan Indien visités, la coordination entre les partenaires en matière de développement, opérant dans le secteur de la pêche, était insuffisante. L'appui sectoriel n'est pas examiné lors des réunions périodiques de coordination entre les agents responsables de l'appui au titre du FED, à la délégation de l'UE, et les autres partenaires financiers, et l'attaché à la pêche n'assiste pas à ces réunions. Pourtant, en vertu de l'accord de Cotonou<sup>31</sup>, le développement durable du secteur de la pêche constitue une priorité en matière de développement économique général.

### 70

En outre, dans aucun des pays visités l'appui sectoriel au titre des APP n'a été intégré dans une matrice globale avec les autres fonds à consacrer au secteur de la pêche. Ainsi, au Mozambique, où différents partenaires financent des actions similaires, il existe un risque de double financement, en particulier en ce qui concerne la participation aux réunions et aux activités d'inspection. Une matrice commune a certes été mise en place, mais les partenaires concernés n'y figurent pas tous et l'appui sectoriel n'y est pas évoqué. Il en allait de même à Madagascar.

31 Articles 23 et 23 bis de l'accord de partenariat entre les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, et l'Union européenne, révisé le 11 mars 2010.

### **Le contrôle de la Commission sur les actions relevant de l'appui sectoriel était limité, et les actions réellement menées par les pays partenaires ont parfois été différentes de celles convenues**

#### **71**

Pour s'assurer que les objectifs de la composante «appui sectoriel» des APP sont en voie de réalisation et que les fonds de l'UE sont utilisés conformément aux prévisions, la Commission devrait vérifier si les actions mises en œuvre sont efficaces et si elles correspondent à celles approuvées par la commission mixte. Cela obligerait également le pays partenaire à fournir suffisamment d'informations pour permettre à celle-ci d'évaluer les résultats ainsi que le rapport coût-efficacité des actions soutenues. La Commission a établi des lignes directrices pour le suivi de l'appui sectoriel. D'après ces lignes directrices, l'attaché à la pêche est chargé du contrôle sur place de la mise en œuvre des actions, du dialogue politique, du suivi des activités des autres partenaires financiers et de la tenue d'un dossier relatif au pays.

#### **72**

Concrètement, c'est au sein de la commission mixte annuelle que la Commission européenne assure le suivi de la mise en œuvre des actions convenues au titre de l'appui sectoriel. Toutefois, les protocoles contrôlés ne contenaient pas d'exigences concernant la documentation à fournir par les pays partenaires en vue du suivi, ni de procédures établies pour traiter les problèmes de mise en œuvre en commission mixte. En l'absence de règles spécifiques concernant le suivi ainsi qu'en l'absence de droits de contrôle définis dans les protocoles, assurer le suivi de l'appui sectoriel n'a pas été chose facile. À cela s'ajoute que, dans les faits, l'attaché à la pêche dans l'océan Indien ne dispose pas des ressources nécessaires à un suivi approfondi dans cinq pays partenaires (c'est-à-dire des contrôles sur place pour les projets soutenus), en particulier dans les cas où la collaboration avec les autorités est difficile.

#### **73**

Outre les difficultés qui résultent de l'absence d'un cadre de suivi complet, un autre obstacle est venu perturber le contrôle par la Commission des dépenses d'appui sectoriel: les informations transmises par les pays partenaires, en plus d'être en principe limitées aux réalisations, se sont parfois avérées invérifiables. En fait, un suivi au niveau du budget a été impossible pour la plupart des actions et la Commission n'a eu qu'une assurance limitée que les actions déclarées ont réellement été entreprises et que le coût était raisonnable.

74

La Cour a constaté que la commission mixte n’a pas contrôlé systématiquement le rapport coût-efficacité des actions relevant de l’appui sectoriel comme elle l’a fait pour le protocole 2011-2013 avec les Seychelles. Dans ce cas, un audit de la performance a été réalisé afin d’évaluer les actions financées par l’appui sectoriel, mises en œuvre en 2012. Ces actions avaient été inscrites au budget pour un montant de 8,45 millions d’euros. Il est ressorti de l’audit que seules quelques actions avaient été menées à bien (tel était le cas du VMS), que certaines étaient en cours (comme les bases de données, les études, les projets d’infrastructures destinées à la flotte industrielle et semi-industrielle) et que les autres avaient été réalisées à moins de 50 % en moyenne (plans de gestion, recherche) ou n’avaient pas été mises en œuvre du tout (par exemple les observateurs à bord, l’équipement de communication en mer, les infrastructures destinées à la pêche artisanale, etc.). Les résultats de l’audit ont été examinés lors de la réunion de commission mixte suivante, en même temps que les progrès dans la mise en œuvre des recommandations et d’autres actions. Dans le cas du Mozambique, bien qu’une clause visant à l’évaluation du rendement des

investissements réalisés avec les fonds publics de l’UE ait été intégrée dans le texte du protocole 2012-2014, aucun élément n’attestait que cette évaluation avait bien été effectuée.

75

De plus, l’audit a montré que la Commission n’a pas prêté suffisamment d’attention aux difficultés des pays partenaires pour absorber les fonds d’appui sectoriel, alors que ces difficultés concernaient trois des quatre protocoles audités. Le **tableau 6** présente le reliquat des budgets d’appui sectoriel à l’expiration des quatre protocoles contrôlés. Bien que la proportion des fonds non dépensés ait été élevée, la Commission n’a eu connaissance des montants de financement inutilisés, et de la part des actions qui aurait dû être réalisée au moyen de ces fonds, que peu de temps avant l’expiration des protocoles. Il s’agit là d’un scénario à risque car, pour ne pas perdre les fonds disponibles, les pays partenaires sont susceptibles, en particulier lorsque l’expiration d’un protocole approche, de consacrer le solde des fonds d’appui sectoriel à des actions permettant d’en absorber une grande partie, mais sans rapport avec l’objectif prioritaire des APP qui consiste à améliorer la gouvernance.

Tableau 6

**Reliquat de l’appui sectoriel à l’expiration des protocoles précédents, dépensé dans le cadre des protocoles en vigueur au moment de l’audit**

Pays	Madagascar	Mauritanie	Mozambique	Seychelles
Reliquat à l’expiration du protocole précédent (euros)	0	25 000 000	788 555	5 568 928
Reliquat, en pourcentage du total de l’appui sectoriel délivré dans le cadre du protocole	0 %	38 %	63 %	63 %

Source: Protocoles, procès-verbaux des commissions mixtes et rapports de mise en œuvre.

## 76

Il est ressorti de l'audit que, même si les actions ont été sélectionnées de façon assez judicieuse, les fonds n'ont pas été entièrement utilisés selon les prévisions dans l'ensemble des pays partenaires visités lors de l'audit (voir **encadré 2**). Dans certains cas, ils ont

été réaffectés à d'autres projets, qui n'étaient pas aussi pertinents pour la gestion de la pêche que les actions prévues, et qui ne correspondaient pas aux types d'actions indiqués dans les lignes directrices de la Commission pour la mise en œuvre de l'appui sectoriel.

## Encadré 2

### Exemples de fonds d'appui sectoriel dont la traçabilité dans le budget national n'était pas assurée, ou utilisés d'une manière différente de celle convenue entre la Commission et les pays partenaires

#### Madagascar

La traçabilité des fonds dans le budget national n'a pas été garantie bien que la délégation ait demandé à plusieurs reprises que soit créée une ligne budgétaire spécifique destinée à l'appui sectoriel. Faute d'affectation spécifique et de possibilités de repérage, dans le budget national, de la contribution de l'UE ainsi que des fonds versés par d'autres partenaires de développement, il s'est avéré difficile d'assurer le suivi des virements. Le manque de traçabilité risque également d'empêcher la détection de doubles financements avec le programme régional d'inspection.

La Commission a suspendu les paiements pendant un an (l'année 2011) en raison de difficultés de mise en œuvre.

#### Mauritanie

Ce pays a bénéficié de 65 millions d'euros d'appui sectoriel au titre du protocole 2008-2012. De 2011 à l'expiration du protocole en juillet 2012, les autorités n'ont pas transmis assez d'informations sur l'utilisation des fonds d'appui sectoriel à la Commission. Ce n'est qu'en août 2012, après plusieurs demandes de cette dernière, qu'elles ont fait savoir que l'enveloppe d'appui sectoriel inutilisée à l'issue du protocole se montait à 25 millions d'euros. Environ 90 % de ce solde étaient affectés à des infrastructures, notamment portuaires, ainsi qu'à un navire de patrouille. La Mauritanie a dépensé quelque 50 % de ce montant sans l'accord préalable de la Commission.

#### Mozambique

Les autorités attribuent des codes aux projets dans le budget. Toutefois, cela ne suffit pas pour atténuer le risque que des actions (par exemple observateurs, journées d'inspection, journées de mission pour des réunions internationales, etc.) soient financées deux fois par des partenaires différents.

Le solde de l'appui sectoriel au titre d'un protocole précédent (2007-2011) a servi à financer des actions non prévues dans les matrices pluriannuelle (2012-2014) et annuelle (2012) et, de ce fait, non approuvées au préalable par la commission mixte. La Commission n'a pas suspendu les paiements dans ce cas. Les infrastructures ont représenté 84 % des fonds ainsi dépensés en 2012. La Commission n'a été informée qu'après la mise en œuvre des actions. Les dépenses n'étaient pas toujours directement liées au développement du secteur de la pêche au Mozambique ou à des améliorations dans la gouvernance de la pêche (un bâtiment hébergeant un ministère a absorbé 46 % du solde pour 2012, tandis que 38 % de ce solde ont été consacrés à la pose d'une clôture autour des locaux de l'école de pêche).

### Les paiements d'appui sectoriel réalisés par la Commission n'étaient pas liés aux progrès des pays partenaires dans la mise en œuvre des actions convenues

**77**

Pour garantir le respect du principe de conditionnalité, les protocoles devraient offrir d'autres possibilités que la suspension pure et simple des paiements, et permettre d'ajuster les montants en fonction de l'avancement des actions ou de les réduire lorsque la gestion financière du pays partenaire n'est pas jugée satisfaisante.

**78**

L'audit a montré que les protocoles ne permettaient pas d'adapter les montants d'appui sectoriel sur la base des progrès effectivement réalisés par les pays partenaires dans la mise en œuvre des actions convenues.

**79**

Les protocoles contrôlés qui concernent des pays de l'océan Indien stipulent que le versement de l'appui sectoriel peut être suspendu, après consultation de la commission mixte, si les actions mises en œuvre sont non conformes à la programmation budgétisée (actions et exécution financière). Il est difficile pour la Commission de déterminer si ces conditions sont remplies afin de décider à bon escient la suspension de l'appui sectoriel. En fait, il n'y a eu qu'un exemple de suspension effective, celle imposée à Madagascar en 2011, et dans ce cas, elle n'était pas liée aux progrès du pays dans la mise en œuvre de l'appui sectoriel.

**80**

S'agissant de la Mauritanie, la Commission a amélioré la conditionnalité en matière d'appui sectoriel dans le protocole 2013-2014 en définissant les conditions de manière plus explicite. Les nouvelles règles ont notamment stipulé que le premier paiement au titre du protocole était subordonné à l'absorption du solde du protocole précédent, et que le déboursement des fonds d'appui sectoriel était lié à la mise en œuvre des actions convenues. La Commission s'est prévaluée de ces dispositions et n'a pas versé la composante «appui sectoriel» parce que le solde existant n'avait pas été entièrement dépensé. Cependant, dans ce cas comme dans ceux des protocoles concernant l'océan Indien, aucun versement partiel n'était possible.

**81**

Avec la nouvelle politique commune de la pêche a été introduit le principe du découplage entre les droits d'accès et les paiements d'appui sectoriel<sup>32</sup>: contrairement au paiement des droits d'accès, qui reste exigible à échéance fixe, celui de la composante «appui sectoriel» n'est dû que lorsque les pays partenaires sont à même d'apporter la preuve des résultats obtenus. Du point de vue de la Cour, ceci constitue une amélioration par rapport à l'approche précédente, centrée sur les actions. Toutefois, le fait que les protocoles actuellement en vigueur ne permettent toujours pas de réduire les paiements lorsque les résultats ne sont que partiellement obtenus, mais autorisent seulement la Commission à suspendre les paiements lorsque les résultats ne sont pas satisfaisants, empêche d'appliquer ce principe.

32 En vertu de l'article 32 du règlement (UE) n° 1380/2013, l'appui sectoriel est subordonné à l'obtention de résultats spécifiques et complète les projets et programmes de développement mis en place dans le pays tiers concerné et s'accorde avec ceux-ci. Il est dissocié des paiements relatifs à l'accès aux ressources halieutiques. Comme condition pour les paiements effectués au titre de l'aide financière, l'Union exige l'obtention de résultats spécifiques et surveillance de près les progrès accomplis.

## 82

L'audit a également révélé un manque de cohérence entre la gestion de l'appui sectoriel dans le cadre des APP (par la DG Affaires maritimes et pêche de la Commission) et les paiements d'appui budgétaire au titre du FED (relevant de la DG Coopération internationale et développement). L'appui sectoriel (APP) et l'appui budgétaire (FED) participent de la même philosophie, car les fonds sont versés directement aux autorités publiques du pays partenaire en fonction des progrès réalisés dans un certain nombre de domaines prédéterminés. Dans certains cas, la Commission a ajourné les paiements du FED en réponse à divers problèmes intéressant soit la situation politique, soit la gestion des finances publiques. La DG Affaires maritimes et pêche n'a pas adopté la même démarche en ce qui concerne les versements d'appui sectoriel. L'**encadré 3** illustre cette incohérence dans le cas de Madagascar et du Mozambique.

## 83

Les protocoles ne comportent pas de règles relatives à la transparence budgétaire dans le pays partenaire, contrairement aux lignes directrices sur l'appui budgétaire de l'UE<sup>33</sup>. Le Mozambique avait certes pris la louable initiative de désigner les actions par des codes de projets dans son budget, mais dans les trois autres pays visités, la traçabilité des fonds n'était pas satisfaisante, ce qui a nui à la visibilité de l'aide ainsi qu'aux possibilités de suivi ultérieur de l'utilisation des fonds d'appui sectoriel de l'UE. Le fait qu'en vertu des protocoles, les pays partenaires ne soient pas tenus de garantir la traçabilité et la transparence des fonds entre en contradiction avec les exigences de l'accord de Cotonou concernant l'appui budgétaire aux réformes sectorielles.

33 L'appui budgétaire est subordonné à des critères d'éligibilité (Lignes directrices sur l'appui budgétaire, 2012, section 5.1), notamment:  
– une bonne gestion des finances publiques ou un programme crédible et pertinent visant à améliorer la gestion des finances publiques;  
– la transparence et le contrôle du budget.  
De plus, l'article 61, paragraphe 2, de l'accord de Cotonou dispose ce qui suit: «L'aide budgétaire directe en appui des réformes macroéconomiques ou sectorielles est accordée lorsque: [...] c) la gestion des finances publiques est suffisamment transparente, fiable et efficace».

## Encadré 3

## Incohérences entre les différents versements de l'UE dans les pays partenaires

À Madagascar, l'aide financière de l'UE a été suspendue dans sa quasi-totalité, en application de l'article 96 de l'accord de Cotonou, de 2010 jusqu'en mai 2014, en attendant la prise de mesures appropriées concernant les droits de l'homme, les principes démocratiques et l'État de droit. Par contre, les paiements au titre de l'APP ont continué d'être effectués.

Au Mozambique, un paiement d'appui budgétaire a été retardé de plusieurs mois, jusqu'à ce que le gouvernement résolve un problème affectant la transparence des finances publiques nationales, à la demande du Fonds monétaire international/des pourvoyeurs d'appui budgétaire général. Des paiements au titre de la composante «appui sectoriel» de l'APP ont néanmoins été réalisés pendant cette période.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations communiquées par la DG Affaires maritimes et pêche et la DG Coopération internationale et développement.

## 84

Les APP entre l'UE et ses pays partenaires autorisent la flotte de pêche de l'UE à exercer ses activités dans les eaux de ces pays tout en soutenant le développement durable de leur secteur national de la pêche. L'audit de la Cour a visé à évaluer si la Commission gère correctement les APP. L'examen a porté sur le processus de négociation de ces derniers et des protocoles y afférents, ainsi que sur la mise en œuvre des droits d'accès et du soutien au secteur national de la pêche. L'audit a permis de conclure qu'en règle générale, la Commission gère correctement les APP, mais qu'il reste des aspects à améliorer, en particulier pour ce qui a trait à leur mise en œuvre.

## 85

Le processus de négociation des APP et des protocoles y afférents est long et complexe, mais la Commission a su maîtriser ces difficultés et a fait en sorte d'éviter, à quelques exceptions près, une interruption des activités de pêche de la flotte de l'UE. Toutefois, l'audit a fait ressortir un certain nombre de faiblesses dans la façon dont la Commission a géré le processus de négociation (points 17 à 25).

## 86

Pour garantir la continuité des activités de la flotte européenne, la Commission peut exploiter la possibilité, accordée par l'article 9 du règlement (CE) n° 1006/2008, d'autoriser les navires à demander, par son truchement, des autorisations de pêche au pays tiers

concerné en attendant la signature du nouveau protocole. Cependant, cet article entre en contradiction avec une autre disposition réglementaire, la «clause d'exclusivité», et son application a entraîné des malentendus entre l'un des pays partenaires et la Commission (points 22 et 23).

## 87

La stratégie de la Commission, consistant à étendre le réseau d'APP, correspond bien aux besoins et aux priorités de la flotte de l'UE. Toutefois, il serait encore possible d'accroître la cohérence et la complémentarité entre les APP négociés dans une même région en vue d'exploiter au maximum le potentiel qu'ils offrent pour améliorer la gouvernance de la pêche au niveau régional (points 26 à 28).

## 88

L'un des grands objectifs des APP est de restreindre les possibilités de pêche aux surplus de ressources. Cependant, cela s'est avéré très difficile à appliquer en pratique, car des informations fiables sur les stocks halieutiques ainsi que sur l'effort de pêche de la flotte nationale ou des autres flottes étrangères auxquelles le pays partenaire a également accordé des droits d'accès font défaut (points 29 à 32).

### 89

Le prix unitaire effectivement payé pour une tonne de poisson a fréquemment été supérieur au prix unitaire négocié. Lors des négociations, il a certes été tenu compte des captures déclarées dans le cadre des protocoles précédents, mais les tonnages de référence adoptés dans les tout derniers protocoles sont souvent restés plus élevés et ont, de ce fait, été régulièrement sous-utilisés. Toutefois, la contribution financière de l'UE doit être acquittée dans son intégralité, indépendamment des possibilités de pêche utilisées. La sous-utilisation des protocoles et les coûts élevés qui en résultent ont parfois tiré leur origine des conditions techniques négociées avec les pays partenaires afin de respecter leur législation nationale ou de garantir la durabilité des activités de pêche (points 33 à 46).

### 90

Les évaluations indépendantes ex post ne constituent pas une véritable aide à la prise de décision lors des négociations parce que les informations fournies concernant les taux d'utilisation des protocoles sont incomplètes et difficilement comparables, et parce qu'il n'existe aucune analyse critique de l'efficacité des APP (points 48 à 53).

### Recommandation n° 1 – Négociations relatives aux APP

En ce qui concerne les protocoles et les accords à venir, la Commission devrait:

- a) examiner les accords dormants et chercher comment éviter l'interruption des possibilités de pêche imposée par la clause d'exclusivité tout en respectant les principes de la politique commune de la pêche. Elle devrait aussi clarifier les dispositions actuelles et intégrer, dans les protocoles, des dispositions appropriées pour garantir la continuité des opérations de pêche entre deux protocoles;
- b) définir des stratégies régionales pour le développement de la gouvernance de la pêche et s'assurer que les protocoles négociés dans une même région cadrent avec la stratégie régionale correspondante ainsi qu'avec les dispositions relatives aux autres fonds de l'UE;
- c) lors des négociations sur les possibilités de pêche offertes dans le cadre de nouveaux protocoles, tenir compte des taux d'utilisation des protocoles précédents et s'efforcer de lier plus étroitement le montant des droits d'accès aux captures effectives, tout en veillant à ce que les activités de pêche n'en soient pas affectées;
- d) mieux analyser l'effet possible des clauses de l'APPD sur l'utilisation du protocole y afférent, tout en préservant les avantages mutuels pour l'UE et les pays partenaires en cause, éventuellement en consultant les parties prenantes concernées afin de déterminer dans quels cas une analyse plus détaillée des dispositions essentielles est nécessaire;
- e) faire porter les évaluations ex post sur des aspects mieux choisis afin de parvenir à une analyse

## Conclusions et recommandations

cohérente et comparable du rendement des investissements publics dans le cadre des protocoles, ainsi qu'à une analyse critique exhaustive de leur efficacité pour l'UE et pour le pays partenaire en cause.

### 91

La Cour a également estimé, en conclusion, que la gestion de la mise en œuvre des conditions d'accès et de l'appui sectoriel n'était pas suffisamment rigoureuse.

### 92

Le processus d'octroi de licences est long et complexe, et des retards peuvent compliquer ou limiter les activités de pêche de la flotte. Toutefois, la Commission ne possède pas de système d'information qui l'aide à surveiller les différentes étapes de ce processus et il lui est donc plus difficile de déterminer la cause des retards et d'identifier les aspects à améliorer (points 55 à 60).

### 93

Malgré de récentes initiatives prises par la Commission, des insuffisances ont affecté la gestion des données sur les captures de poisson, des données fiables, cohérentes et complètes faisant défaut (points 61 à 65).

### Recommandation n° 2 – Gestion des conditions d'accès aux zones de pêche

La Commission devrait, sans délai:

- a) établir des procédures pour assurer le suivi de chacune des phases du processus d'octroi de licences, y compris pour mesurer sa durée au niveau des États membres, des pays partenaires et des services de la Commission, en vue de mettre au jour les faiblesses du processus et d'y remédier;
- b) encourager l'acceptation de licences électroniques ou d'une liste des navires autorisés, pendant toute la période de validité des licences;
- c) veiller à ce que les États membres du pavillon utilisent pleinement la nouvelle base de données sur les captures, et à ce que celle-ci fournisse des informations fiables qui, en outre, puissent être consolidées, contrôlées et tenues à jour.

### 94

La planification des actions financées par l'appui sectoriel a été graduellement améliorée. Cependant, le rôle joué par la Commission dans le suivi de la mise en œuvre de cette composante reste limité. Il n'existait pas de cadre clairement défini fixant des règles relatives à l'éligibilité et à la traçabilité des actions financées, ou des exigences en matière d'établissement de rapports. C'est ainsi qu'ont été recensés des cas où les pays partenaires ont mené des actions différentes de celles prévues en accord avec la Commission, avec le risque que cela comporte pour l'efficacité de l'appui sectoriel (points 66 à 76).

## Conclusions et recommandations

### 95

Enfin, si les protocoles permettent de suspendre les paiements d'appui sectoriel, ils ne prévoient pas la possibilité de réduire les versements lorsque les actions convenues ne sont que partiellement exécutées ou lorsque les résultats ne sont que partiellement obtenus. Par ailleurs, les conditions de versement de l'appui sectoriel diffèrent de celles qui s'appliquent à l'appui budgétaire du FED, ce qui peut parfois se traduire par des incohérences (points 78 à 83).

### Recommandation n° 3 – Gestion de l'appui sectoriel

La Commission devrait, sans délai:

- a) s'agissant des nouveaux protocoles, proposer d'introduire des conditions d'éligibilité pour évaluer les actions que l'on envisage de financer au moyen de l'appui sectoriel (d'autres exigences pourraient porter sur la traçabilité, la sélection, l'établissement de rapports et la mesure de la performance, et sur les droits de contrôle dévolus à la Commission);
- b) veiller à une coordination efficace avec les autres partenaires en matière de développement opérant dans le domaine de la pêche, en ce qui concerne l'appui sectoriel au titre des APP;
- c) veiller à la cohérence entre les versements au titre de l'appui sectoriel et les autres paiements d'appui budgétaire, et s'assurer que les versements d'appui sectoriel sont fonction des résultats obtenus par les pays partenaires sur le plan de la mise en œuvre de la matrice d'actions convenues.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre I, présidée par M. Augustyn KUBIK, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 15 juillet 2015.

*Par la Cour des comptes*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Président*

## Accords de partenariat dans le domaine de la pêche: le processus de négociation et la mise en œuvre à la loupe

### Introduction

#### 01

Lors de l'élaboration d'un APP, l'UE et ses pays partenaires négocient un accord et ses protocoles d'application. L'accord fixe le cadre de la coopération à long terme dans le domaine de la pêche, y compris les principes généraux et les normes régissant l'accès accordé aux navires de l'UE pour exercer des activités de pêche dans des eaux relevant de la juridiction des pays partenaires. Les protocoles définissent des modalités détaillées concernant par exemple les possibilités de pêche et les espèces, le montant de la contribution financière (au titre des droits d'accès et au titre de l'appui sectoriel), le montant des frais que doivent acquitter les armateurs, le nombre et la taille des navires autorisés à pêcher, ainsi que les zones précises dans lesquelles ils sont autorisés à opérer.

### Responsabilités

#### 02

Les APP sont gérés de manière centralisée par la Commission et sont soumis à la gestion directe. Le Conseil donne mandat à la Commission, représentée par la DG Affaires maritimes et pêche, d'ouvrir des négociations pour le compte de l'UE pour chaque nouvel accord ou renouvellement de protocole. Depuis le traité de Lisbonne, l'accord et le protocole doivent être conclus par le Conseil avec l'approbation du Parlement européen. Une fois qu'un accord est entré en vigueur, des protocoles sont généralement négociés tous les trois à six ans, selon ce qui a été convenu avec le pays partenaire.

#### 03

La responsabilité de la gestion quotidienne des APP incombe aux services centraux de la DG Affaires maritimes et pêche ainsi qu'aux six attachés à la pêche, chargés du suivi et des échanges réguliers d'informations avec les pays partenaires.

#### 04

Les pays partenaires doivent veiller au respect et à l'application des mesures de conservation et de gestion, et établir des mécanismes efficaces pour le suivi et le contrôle des activités des navires de pêche. L'Union et les États membres du pavillon<sup>1</sup> doivent toutefois exercer un contrôle efficace sur leurs navires et s'assurer que ceux-ci respectent l'ensemble de leurs obligations, en particulier pour ce qui est de la collecte des données sur les captures et des données du VMS.

1 Par «État du pavillon», on entend l'État dans lequel un navire est immatriculé.

## Processus de négociation des APP

### 05

Le processus de négociation comprend plusieurs phases, mais pour garantir la continuité des activités de la flotte, la Commission doit entamer les négociations relatives à un nouveau protocole environ un an, au plus tard, avant l'expiration du protocole en vigueur. À la suite d'une initiative de la Commission, un mandat est reçu du Conseil, et la Commission et le pays partenaire mènent un ou plusieurs tours de négociations. À l'issue de ces négociations, la Commission et le pays partenaire paraphent l'accord en cause, qui est ensuite approuvé et signé par le Conseil et le pays partenaire. Le protocole peut alors être appliqué à titre provisoire, si les parties s'accordent pour cela, avant sa ratification formelle. Enfin, le protocole est ratifié par le pays partenaire, et le Parlement européen approuve la conclusion du protocole, qui entre alors en vigueur.

## Autorisations de pêche

### 06

En application du règlement concernant les autorisations pour les activités de pêche [règlement (CE) n° 1006/2008], la Commission doit créer et gérer une base de données sur les licences. Les informations contenues dans cette dernière doivent être régulièrement actualisées par les États membres, auxquels il incombe également de contrôler l'éligibilité des demandes de licences introduites par les opérateurs. Ces demandes sont ensuite transmises à la Commission pour vérification. La Commission fait suivre les demandes aux pays partenaires, par le truchement de la délégation. Une fois que le pays partenaire a délivré l'autorisation, le document original est renvoyé à l'opérateur par l'intermédiaire de la délégation, de la Commission et des États membres.

## Les commissions mixtes

### 07

Les accords prévoient que soit instituée une commission mixte chargée de contrôler l'application de chaque APP. Chaque commission mixte est constituée de représentants de la Commission et du pays partenaire concerné. Elle a pour fonction de contrôler l'exécution, l'interprétation et l'application de l'APP, d'établir la programmation annuelle et pluriannuelle de l'appui sectoriel et d'en évaluer la mise en œuvre, d'assurer la liaison nécessaire sur des questions d'intérêt commun en matière de pêche, de servir de forum pour le règlement à l'amiable des litiges auxquels pourraient donner lieu l'interprétation ou l'application de l'APP, et de réévaluer, le cas échéant, le niveau des possibilités de pêche et, par conséquent, de la contrepartie financière.

## L'attaché à la pêche

### 08

L'attaché à la pêche est le représentant de la DG Affaires maritimes et pêche dans les pays partenaires; il intervient directement dans le suivi de la mise en œuvre des protocoles. Il contribue à la préparation des négociations et des réunions de commission mixte, maintient le contact avec les autorités nationales, vérifie que les dispositions des protocoles et l'appui sectoriel sont correctement mis en œuvre, fait régulièrement rapport à la DG Affaires maritimes et pêche, analyse les documents et participe aux réunions scientifiques des ORGP, suit l'évolution des questions intéressant la politique de la DG Affaires maritimes et pêche au niveau international, assure le suivi des activités des autres partenaires dans le domaine de la pêche et établit des dossiers à jour pour l'ensemble des projets financés par l'UE.

### 09

Les attachés à la pêche de la DG Affaires maritimes et pêche sont actuellement au nombre de six: un pour l'océan Indien<sup>2</sup>, quatre dans la région de l'Afrique de l'ouest (Atlantique Centre)<sup>3</sup> et un dernier, chargé de l'océan Pacifique et, en particulier, de Kiribati.

## Suivi assuré par les États membres

### 10

Les États membres surveillent les activités de leurs flottes respectives et contrôlent la légalité de ces activités par l'intermédiaire de leurs centres de surveillance des pêches. Ils assurent également un suivi des captures de leurs flottes au moyen de l'ERS. Ils communiquent ensuite ces données sur les captures à la Commission, avec les informations sur les zones de pêche fournies par le VMS. Dans le cas des protocoles sur le thon, chacun des instituts scientifiques des États membres valide les captures annuelles au début de l'année suivant celle contrôlée, selon ses propres procédures scientifiques. Les captures annuelles consolidées sont utilisées pour établir le décompte final des redevances examiné avec les pays partenaires, pour analyser l'utilisation de l'APP avec les pays partenaires et pour procéder aux paiements supplémentaires en cas de dépassement du tonnage de référence, conformément aux conditions du protocole. Les captures annuelles validées sont également communiquées à l'ORGP compétente, pour remplir les obligations de déclaration de l'UE.

- 2 Cet attaché à la pêche travaille à la délégation de l'Union européenne à Maurice et est responsable des cinq accords concernant l'océan Indien (Comores, Mozambique, Maurice, Madagascar et Seychelles).
- 3 L'un d'entre eux est responsable du Cap-Vert, de la Côte d'Ivoire, du Sénégal et de la Guinée-Bissau, le deuxième de Sao Tomé-et-Principe et du Gabon, le troisième de la Mauritanie et le quatrième du Maroc.

## Annexe II

## Accords de partenariat dans le domaine de la pêche en vigueur pour 2015

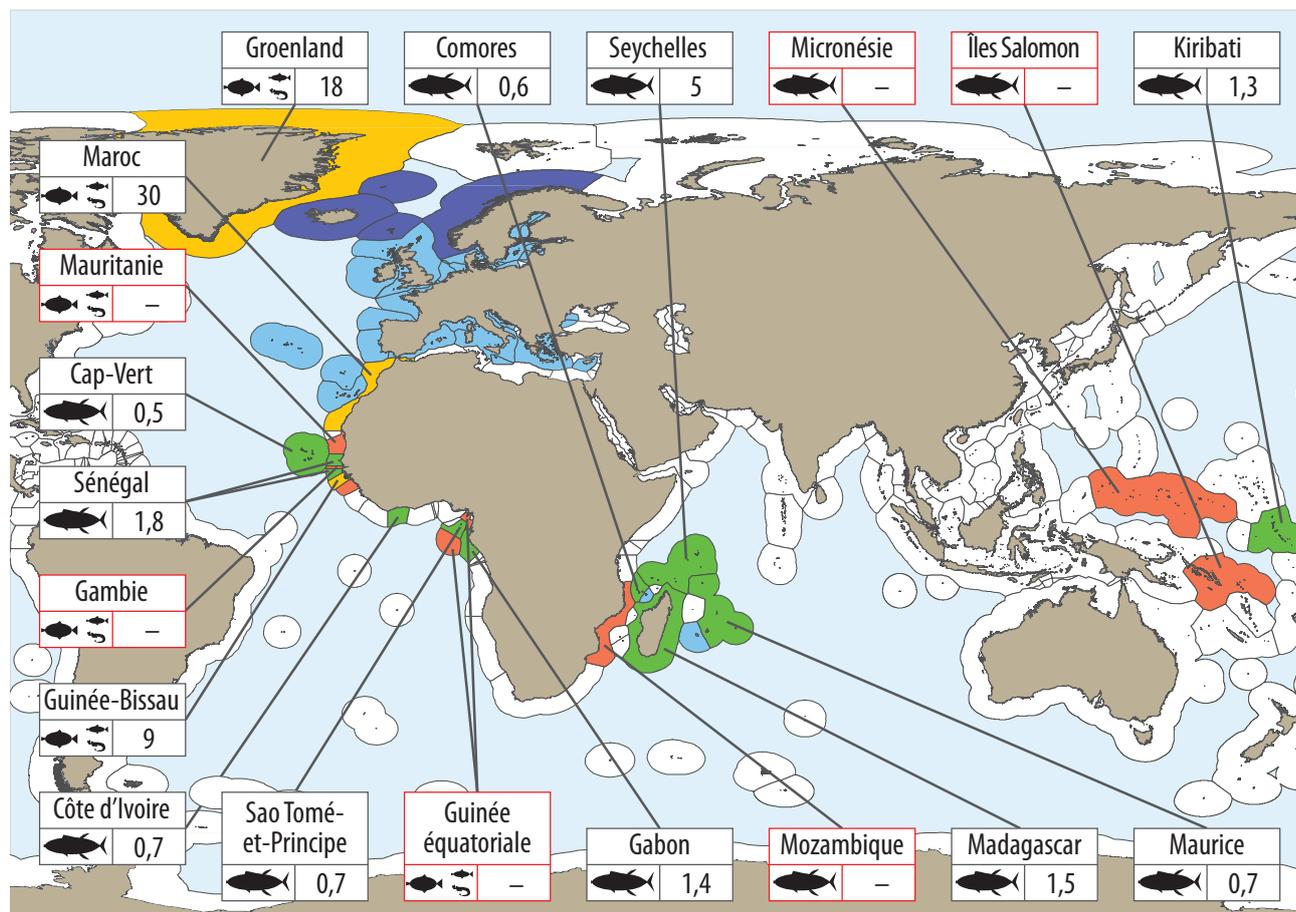
Pays	Espèces	Période	Montant total de la contribution de l'UE (euros)	Appui sectoriel (euros)	Droits d'accès (euros)	Tonnage de référence (tonnes)
Cap-Vert <sup>1</sup>	Thon	Application provisoire à partir du 23 décembre 2014 - 23.12.2014 - 22.12.2018	525 000	262 500	262 500	5 000 et nombre de navires
Comores	Thon	1.1.2014-1.1.2017	600 000	300 000	300 000	6 000
Côte d'Ivoire	Thon	1.7.2013-30.6.2018	680 000	257 500	422 500	6 500
Gabon	Thon	24.7.2013-23.7.2016	1 350 000	450 000	900 000	20 000
Greenland	Accord mixte	1.1.2013-31.12.2015	17 847 244	2 743 041	15 104 203	Cabillaud 2 200. Sébaste pélagique 3 000. Sébaste démersal 2 000. Flétan noir commun - ouest 2 500. Flétan noir commun - est 4 315. Crevette - ouest 3 400. Crevette - est 7 500. Flétan de l'Atlantique - ouest 200. Flétan de l'Atlantique - est 200. Capelan 60 000. Crabe des neiges 250. Grenadiers - ouest 100. Grenadiers - est 100.
Guinée-Bissau	Accord mixte	Accord mixte	9 200 000	3 000 000	6 200 000	Crevette, démersaux, céphalopodes et thon. Pas de tonnage de référence. Nombre de navires et capacité globale de pêche uniquement
Kiribati	Thon	16.9.2012-15.9.2015	1 325 000	350 000	975 000	15 000
Madagascar	Thon	1.1.2015-31.12.2018	1 566 250	700 000	866 250	15 750
Maurice	Thon	28.1.2014-27.1.2017	660 000	302 500	357 500	5 500
Maroc	Accord mixte	15.7.2014-14.7.2018	30 000 000	14 000 000	16 000 000	Pélagiques, démersaux et thon. Pélagiques 80 000. Autres espèces: pas de tonnage de référence. Nombre de navires et capacité globale de pêche uniquement
Mozambique	Thon	1.2.2012-31.1.2015	980 000	460 000	520 000	8 000
Sao Tomé-et-Principe	Thon	23.5.2014-22.5.2018	710 000	325 000	385 000	7 000
Sénégal <sup>1</sup>	Thon	20.11.2014-19.11.2019	1 738 000	750 000	988 000	14 000
Seychelles <sup>1</sup>	Thon	18.1.2014-17.1.2020	5 116 666	2 533 333	2 583 333	50 000
<b>Montant total des paiements annuels</b>			<b>72 298 160</b>	<b>26 433 874</b>	<b>45 864 286</b>	
<b>Derniers protocoles avec les pays avec lesquels les négociations ont été retardées</b>						
Mauritanie <sup>2</sup>	Accord mixte	16.12.2012-15.12.2014	70 000 000	3 000 000	67 000 000	Crustacés 5 000 (quota). Merlu noir 4 000 (quota). Espèces démersales autres que le merlu noir, pêchées avec des engins autres que le chalut 2 500 (quota). Thoniers congélateurs 5 000. Thoniers canneurs et palangriers de surface 10 000. Chalutiers congélateurs de pêche pélagique 285 000 (quota). Pêche au crabe 200 (quota). Navires de pêche pélagique au frais 15 000 (quota).
Mozambique	Thon	1.2.2012-31.1.2015	980 000	460 000	520 000	8 000

1 La contribution financière indiquée pour les droits d'accès correspond à la moyenne des paiements annuels.

2 Les négociations entre la Commission européenne et la Mauritanie en vue de l'établissement d'un nouveau protocole ont été menées à bonne fin le 10 juillet 2015. Le nouveau protocole, d'une durée de quatre ans, porte sur un montant de 59,125 millions d'euros par an; il doit encore être signé par le Conseil et approuvé par le Parlement européen.

Source: Site web de la DG Affaires maritimes et pêche et réglementation.

Accords de partenariat dans le domaine de la pêche



**Accord mixte**  
 Accords de partenariat dans le domaine de la pêche en vigueur pour 2015: Groenland, Guinée-Bissau, Maroc.

**Accord sur le thon**  
 Accords de partenariat dans le domaine de la pêche en vigueur pour 2015: Cap-Vert, Comores, Côte d'Ivoire, Gabon, Kiribati, Madagascar, Maurice, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Seychelles.

**et**  
 Pays pour lesquels un accord est en vigueur sans qu'aucun protocole le soit: Gambie, Guinée équatoriale, Îles Salomon, Mauritanie<sup>1</sup>, Micronésie, Mozambique.

Eaux de l'UE

Pays	
Type d'accord	Contribution de l'UE pour 2015 (millions d'euros)

Accords nordiques

Pays (accord dormant)	
Type d'accord	-

<sup>1</sup> Les négociations entre la Commission européenne et la Mauritanie en vue de l'établissement d'un nouveau protocole ont été menées à bonne fin le 10 juillet 2015. Le nouveau protocole, d'une durée de quatre ans, porte sur un montant de 59,125 millions d'euros par an; il doit encore être signé par le Conseil et approuvé par le Parlement européen.

## Synthèse

**I**  
Dans le cadre de la réforme récente de la politique commune de la pêche (PCP), les accords de partenariat dans le domaine de la pêche durable sont essentiellement un outil destiné à améliorer la gouvernance des pêches dans les ZEE des États côtiers partenaires sur la base des mêmes principes que ceux appliqués dans l'UE. L'objectif est d'assurer une exploitation durable des ressources halieutiques, tout en soutenant la capacité de nos partenaires à développer leur secteur de la pêche.

Les accords sont basés sur les meilleurs avis scientifiques disponibles, ils sont totalement transparents et non discriminatoires. Ces principes sont incorporés dans les protocoles d'APP récemment négociés. Les protocoles ont été négociés dans le but de maximiser le rapport coût/efficacité des redevances payées pour accéder aux zones de pêche des partenaires ainsi que l'exécution de l'appui sectoriel.

### III et IV

La négociation de protocoles d'APP dépend de toute une série de facteurs qui échappent bien souvent au contrôle de la Commission. Il existe des règles à suivre, qui impliquent d'autres institutions européennes telles que le Conseil et le Parlement. La durée globale du processus de négociation dépend dans une large mesure des procédures internes du pays tiers partenaire en matière d'adoption.

Lorsque des interruptions se sont produites, elles ont généralement été de courte durée et n'ont pas eu d'incidence sur les activités de pêche des flottes de l'UE.

### V

Ce régime transitoire est basé sur l'article 9 du règlement (CE) n° 1006/2008 concernant les autorisations pour les activités de pêche, qui assure la continuité des activités de pêche pour une période limitée à six mois lorsqu'un protocole a été convenu entre l'UE et son pays partenaire mais qu'il n'est provisoirement pas encore appliqué. Ces licences transitoires accordées à titre strictement volontaire par le pays partenaire à la demande de la Commission doivent toujours être considérées comme des licences accordées en vertu de l'accord principal (même en l'absence d'un

protocole) et donc non contraires à la clause d'exclusivité (contrairement aux «licences privées», tel qu'expliqué par la Cour de justice dans l'affaire C-565/13).

### VI

Le cas échéant, ce concept implique que les objectifs de gestion, les mesures de gestion et les clés de répartition établies par l'État côtier entre les différentes parties prenantes soient clairement spécifiés et bien connus, comme c'est le cas dans les accords mixtes avec le Groenland, le Maroc, la Mauritanie et la Guinée-Bissau.

En ce qui concerne les accords sur le thon, les possibilités de pêche sont établies sur la base des objectifs de gestion et les mesures sont adoptées par les organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) mandatées pour exécuter ces tâches au niveau régional, avec l'appui des travaux et avis scientifiques des ORGP.

### VII

La Commission tient compte du niveau d'utilisation des possibilités de pêche par le passé, ainsi que des facteurs externes qui pourraient avoir une incidence sur l'utilisation des possibilités de pêche en fonction de la disponibilité et de la variabilité des captures.

Les niveaux de référence des captures dans les «protocoles des APP sur le thon» – qui ne sont pas des limites de capture – sont basés sur les captures déclarées précédemment par les flottes de pêche de l'UE. Le tonnage de référence convenu dans les protocoles respectifs, condition essentielle pour nos partenaires, offre la base juridique pour le paiement des droits d'accès de l'UE. Toutefois, ces niveaux de référence des captures doivent également prendre en considération l'extrême variabilité interannuelle des captures dans les différentes régions, du fait de la variabilité de la distribution et de l'abondance des espèces hautement migratoires sur une base annuelle.

En ce qui concerne le lien entre une sous-utilisation éventuelle des possibilités de pêche et la mise en œuvre de mesures techniques de conservation (MTC) plus contraignantes, il convient de rappeler que ces MTC ont été convenues entre les deux parties pour assurer une exploitation durable des différents stocks halieutiques, réduire l'impact des activités de pêche sur les écosystèmes marins et éviter les conflits entre les flottes industrielles hauturières étrangères et les pêcheurs côtiers artisanaux des États côtiers.

Les mesures techniques de conservation sont bien souvent inscrites dans la législation nationale des pays partenaires et ne sont dès lors pas négociables. Elles doivent être intégrées dans les APPD.

Le principe d'un paiement anticipé des droits d'accès par l'UE offre un revenu stable au pays partenaire, faisant des APPD des outils de gouvernance attractifs.

### VIII

La Commission était consciente des problèmes de comparabilité de la méthode appliquée par les consultants indépendants dans le cadre des évaluations. Après un audit interne, et sur la base des orientations découlant de cet audit, la Commission a élaboré un modèle commun pour les mandats des évaluations à réaliser dans le contexte des APPD. Une méthode unique et commune relative à l'évaluation des incidences économiques des APP a été convenue et mise en œuvre dès le début de l'année 2015.

### IX

Ces dernières années, la Commission s'est engagée dans un processus de refonte de ses outils informatiques et a lancé, au début de 2013, le «projet de licence électronique», qui enregistrera de manière numérique la transmission et le suivi des autorisations de pêche. Les outils informatiques existants permettent à la Commission de mieux gérer les procédures relatives aux demandes et émissions d'autorisations de pêche, depuis l'introduction d'une demande complète par l'État membre jusqu'à l'émission d'une autorisation par le pays tiers.

### X

La Commission élabore depuis 2011 de nouvelles procédures de soumission des données et de nouvelles bases de données, en particulier le système «Data-Warehouse», pour permettre un suivi plus complet et plus approprié de toutes les captures effectuées par les navires de pêche de l'UE. Ce système a été mis à disposition à la fin de l'année 2013 et est devenu progressivement opérationnel dans le courant de 2014, en fonction de la capacité des États membres à en assurer la mise en œuvre. Lorsque des problèmes spécifiques sont recensés, ceux-ci sont débattus avec les États membres.

### XI

Les lignes directrices établies par les services de la Commission en 2013 et mises à jour en 2014 pour le suivi de la mise en œuvre de l'appui sectoriel énoncent les principes à respecter pour la définition et le suivi de l'appui sectoriel ainsi que les règles spécifiques relatives aux exigences de déclaration. Cela permet d'ajuster le programme, qui doit être approuvé par la commission mixte.

Ces lignes directrices ont été complétées dans les récents protocoles avec l'introduction de dispositions spécifiques portant sur la mise en œuvre et le suivi de l'appui sectoriel.

Elles requièrent, entre autres, d'élaborer et de se mettre d'accord sur une matrice d'actions à financer par l'appui sectoriel, identifiant clairement les actions à soutenir, les objectifs à atteindre et les résultats obtenus.

La matrice est examinée régulièrement par la commission mixte et surveillée par l'attaché à la pêche pour s'assurer que le programme de la matrice est respecté.

### XII

En raison de l'adoption de la nouvelle PCP en 2013, en ce compris le découplage des paiements de l'appui sectoriel du paiement des droits d'accès et la conditionnalité liée à ces paiements, les paiements de l'appui sectoriel sont maintenant directement liés à l'exécution et à l'utilisation de l'appui sectoriel.

L'appui sectoriel fourni dans le cadre des APPD est fourni sur la base d'un nombre limité d'actions spécifiques proposées par le pays partenaire et non sur la base d'une approche systémique telle que le FED, qui fournit entre autres un appui budgétaire. En outre, l'appui sectoriel est généralement bien inférieur à celui fourni au titre du FED.

Certaines dispositions prévoient la révision de l'appui sectoriel au sein de la commission mixte dans les cas où le pays partenaire demanderait la réaffectation des fonds au sein du programme avec une justification appropriée ou, le cas échéant, la suspension des paiements sectoriels jusqu'à la mise en œuvre satisfaisante de l'appui sectoriel.

### XIII a)

La Commission accepte cette recommandation.

### XIII b)

La Commission accepte cette recommandation et a commencé la mise en œuvre.

### XIII c)

La Commission peut accepter cette recommandation, dont la mise en œuvre est sujette à des négociations et à l'accord de l'UE et du pays tiers concerné.

### XIII d)

La Commission peut accepter la recommandation, elle a déjà entamé le processus de consultation des parties prenantes.

### XIII e)

La Commission accepte cette recommandation.

Une nouvelle méthode a été présentée à la Commission en décembre 2014 et acceptée en janvier 2015. Elle offrira une base commune pour la réalisation d'évaluations des incidences économiques des protocoles, qui seront entreprises avant les futures négociations. Lorsqu'elle sera appliquée de manière systématique, cette méthode sera parfaitement conforme aux recommandations de la Cour.

### XIII f)

La Commission accepte cette recommandation et considère qu'elle prend déjà les mesures nécessaires pour rectifier cette situation.

Ces dernières années, la Commission s'est engagée dans un processus de refonte de ses outils informatiques et a lancé le «projet de licence électronique», qui enregistrera de manière numérique la transmission et le suivi des autorisations de pêche.

### XIII g)

La Commission accepte cette recommandation et considère qu'elle prend déjà les mesures nécessaires pour rectifier cette situation.

Lors des négociations en vue du renouvellement des protocoles, la Commission promeut activement l'utilisation des licences électroniques pour les navires de l'UE.

### XIII h)

La Commission accepte cette recommandation et considère qu'elle prend déjà les mesures nécessaires pour rectifier cette situation.

La Commission est en contact permanent avec les États membres pour résoudre tous les problèmes techniques.

### XIII i)

La Commission accepte cette recommandation et considère qu'elle a été partiellement mise en œuvre puisqu'elle a établi des lignes directrices spécifiques pour la gestion et le suivi de l'appui sectoriel et, sous réserve des négociations avec les pays partenaires, elle prendra les mesures nécessaires pour la mise en œuvre intégrale de celle-ci.

### XIII j)

La Commission accepte cette recommandation et considère qu'elle a été partiellement mise en œuvre.

La nouvelle PCP a fait de la «cohérence avec les autres politiques de l'Union» l'un de ses principes de bonne gouvernance [article 3, point h), du règlement (UE) n° 1380/2013]. Sur cette base, les aspects relatifs à la pêche sont de plus en plus intégrés dans la politique de développement.

### XIII k)

La Commission accepte cette recommandation et considère qu'elle est partiellement mise en œuvre.

Les versements sont examinés annuellement dans le cadre de la commission mixte de chaque APP. S'il est constaté et reconnu par la commission mixte que l'utilisation des fonds alloués n'a pas été adéquate, le paiement pour la contribution à l'appui sectoriel des années suivantes peut être suspendu.

## Observations

### 21

Dans le cas de la Mauritanie, il n'y a pas eu d'interruption des activités de pêche entre les protocoles 2008-2012 et 2013-2014.

### 22

Conformément à l'article 9 du règlement sur les autorisations de pêche, les autorités mauritaniennes ont accepté de délivrer des licences pour les demandes qui leur ont été soumises. Si les armateurs de l'UE avaient sollicité des licences pour d'autres catégories de pêche, des licences auraient pu être délivrées pour ces catégories. Toutefois, aucune demande n'a été envoyée par les armateurs à cette époque.

### 23

La solution négociée avec la Mauritanie en juillet 2014 est une solution de compromis au problème de la date d'expiration et elle a été acceptée par la Commission avec le consentement des États membres concernés.

### 24

La possibilité d'offrir une compensation pour l'interruption des activités de pêche découle du règlement FEP (Fonds européen pour la pêche). Ces montants compensatoires sont déjà inscrits au budget de l'UE, par conséquent il n'y aura pas de dépense supplémentaire pour l'UE.

### 28

La nouvelle PCP a fait de la «cohérence avec les autres politiques de l'Union» l'un de ses principes de bonne gouvernance [article 3, point h), du règlement (UE) n° 1380/2013].

Le renforcement de la coopération avec la DG Coopération internationale et développement, tant au niveau de la haute direction qu'au niveau administratif, garantira l'utilisation efficace de l'appui financier fourni par l'UE, que ce soit par l'intermédiaire des APPD ou du FED, et par d'autres bailleurs de fonds.

L'appui sectoriel de l'UE est fourni entre autres pour aider à améliorer la gouvernance au niveau national, tandis que les fonds fournis par le FED à la COI au niveau régional sont destinés à renforcer davantage encore la coopération régionale. L'attaché à la pêche de la délégation européenne in situ, dans ses contacts réguliers avec la COI, contribue également à assurer la complémentarité des actions financées.

### 31

Grâce aux APP et plus particulièrement grâce à l'appui sectoriel, l'UE entend également améliorer le processus scientifique collaboratif sur les évaluations des stocks halieutiques, des pêcheries et des mesures de gestion entre les scientifiques de l'UE et ceux des pays partenaires par l'intermédiaire des commissions scientifiques conjointes dans les APPD mixtes et également soutenir la participation des scientifiques et responsables des pays partenaires aux réunions des ORGP dans le contexte des APPD sur le thon.

En ce qui concerne les accords sur le thon, les protocoles ne doivent accorder des droits d'accès que s'ils sont conformes aux principes de gestion énoncés dans la CNUDM. La Commission doit par conséquent s'assurer que les APP reflètent les résolutions et les recommandations relatives à l'état des stocks halieutiques émises par les organisations régionales de gestion des pêches (ORGP).

Pour les accords mixtes, le comité scientifique conjoint examine régulièrement toutes les informations pertinentes et disponibles sur les captures, sur l'effort de pêche et l'état des stocks halieutiques ayant trait aux protocoles d'APPD respectifs.

Conformément à l'article 61 de la CNUDM, même si un État côtier détermine l'excédent, l'UE et l'État du pavillon doivent veiller à ce qu'il n'y ait pas de surpêche. Pour cette raison, l'UE entend obtenir la pleine transparence sur les possibilités de pêche et les objectifs de gestion. Le concept d'excédent ne signifie cependant pas qu'un cadre de gestion basé sur les limites de capture doit être adopté. Les taux de mortalité par pêche peuvent être limités par d'autres types de mesures, telles que la limitation de la capacité de pêche, les restrictions de l'effort de pêche, etc.

**32**

La mortalité par pêche est restreinte par les limites de capacité établies sur la base des plans de développement des flottes des parties à la CTOI et les niveaux de capacité relatifs à l'UE sont respectés dans les protocoles.

**33 et 34**

Dans toutes les négociations récentes, les aspects relatifs à la bonne gestion financière et au rapport coût/efficacité ont joué un rôle primordial dans le déroulement des négociations. Ceci transparait dans la restructuration de la composante financière, qui oblige maintenant le secteur à assumer une part plus importante de la charge financière des droits d'accès et, ainsi, à en déléster l'UE.

**39**

Les informations fournies dans l'évaluation montrent également que le rapport coût/efficacité direct pour tous les bénéficiaires n'a que légèrement baissé dans le protocole 2013-2014, par rapport au protocole précédent (de 0,86 à 0,8), avec un rééquilibrage du bénéfice de la valeur ajoutée en faveur de la Mauritanie.

Ce chiffre est également influencé par le fait que l'évaluation couvrait une période d'à peine 11 mois sur un protocole d'une durée de 2 ans, qui a coïncidé avec une période de faible utilisation. En outre, il convient également de souligner l'extrême volatilité des prix du marché pour les petits pélagiques, ce qui a manifestement une influence sur les estimations de la valeur ajoutée. Pour ces raisons, les conclusions de l'évaluation doivent être utilisées avec prudence.

**40**

Les négociations avec la Mauritanie relatives à un protocole ultérieur ont été suspendues pour cette raison.

**41**

Lors des négociations avec le Mozambique en vue du nouveau protocole, ces conditions techniques ont été acceptées par les États membres compte tenu du fait que la Commission a même obtenu une dérogation à la législation nationale (1/3 de la flotte doit être inspectée au lieu de la totalité) en vue de maximiser l'utilisation du protocole.

**46**

Les appuis budgétaires des APPD et du FED sont distincts de par leur nature et sont négociés séparément. En effet, les calendriers des négociations de l'appui du FED et des APPD coïncident rarement. La programmation du FED est débattue tous les 7 ans tandis que les APPD ont une durée moyenne de 3 à 4 ans.

Par conséquent, la Commission considère que cela n'a aucune incidence sur la position de la Commission durant la négociation d'un APPD.

Globalement, il y a une certaine cohérence et uniformité dans les approches adoptées vis-à-vis de nos partenaires.

**49**

La Commission se base sur les données fournies par les États membres, comme le précise la législation de l'UE. Les écarts éventuels seront résolus grâce au nouveau système centralisé de déclaration des captures, qui permet un suivi continu. La disponibilité des données sera améliorée en comparant régulièrement les captures déclarées avec le tonnage de référence fixé dans le protocole.

**50**

La courte durée du protocole avant la réforme de la PCP était due à la transition vers la mise en œuvre de la nouvelle PCP. Maintenant que la PCP est entrée en vigueur, les protocoles devront avoir une durée plus longue, de quatre ou cinq ans en moyenne.

### 52

Étant donné que les objectifs de la PCP en ce qui concerne les APP n'examinent pas leur incidence sur les régions de l'UE ni sur l'approvisionnement de poisson sur le marché de l'UE, il ne faut pas s'attendre à ce que ces aspects soient évalués.

Au début de 2015, les consultants engagés par la Commission pour réaliser les évaluations des APPD ont élaboré et approuvé, avec les services de la Commission, une méthode d'évaluation commune et homogène pour l'évaluation des incidences économiques dans le contexte des APPD.

### 57

La procédure de vérification par la Commission est parfaitement conforme à la disposition du protocole applicable.

La Commission élabore actuellement un nouveau système, qui enregistrera à la fois la transmission et le suivi des autorisations de pêche, le tout sous forme numérique (projet LICENCE), et qui permettra à la Commission de mieux gérer les parties des procédures ayant trait aux demandes et émissions d'autorisations de pêche, depuis l'introduction d'une demande complète par les États membres jusqu'à l'émission d'une autorisation par le pays tiers.

### 58

La forme de transmission des demandes d'autorisation dépend lourdement des dispositions spécifiques dans la législation nationale des pays partenaires ainsi que des capacités humaines et administratives respectives.

### 59

Pour la Mauritanie, la délégation de l'UE surveille de près la procédure d'autorisation et est en contact permanent avec les services compétents de la Mauritanie pour veiller à réduire au minimum les retards. En outre, le processus est facilité par l'existence d'agents représentant les armateurs auprès des autorités locales.

### 60

Le système informatique actuel permet uniquement à la Commission de suivre les demandes d'autorisation de pêche lorsqu'elles ont été envoyées dûment complétées par l'État du pavillon pertinent. L'objectif du projet lancé au début de 2013 pour améliorer le processus, appelé «projet de licence électronique», permettra de mieux surveiller les procédures associées aux demandes et émissions d'autorisations de pêche. Pour l'heure, la Commission revoit toutes ses procédures internes.

### 62

Les dispositions en matière de déclaration contenues dans la législation pertinente de l'UE sont respectées et la Commission tient les registres appropriés. En outre, la Commission développe actuellement les outils informatiques nécessaires à la création d'une base de données sur les captures.

### 63

La Commission élabore depuis 2011 de nouvelles procédures de transmission des données et de nouvelles bases de données, en particulier le système «Data-Warehouse», pour permettre un suivi plus complet et plus approprié de toutes les captures faites par les navires de pêche de l'UE. Ce système a été mis à disposition à la fin de l'année 2013 et est devenu progressivement opérationnel dans le courant de 2014, en fonction de la capacité des États membres à en assurer la mise en œuvre. Lorsque des problèmes spécifiques sont recensés, ceux-ci sont débattus avec les États membres.

### 65

La Commission a déjà recensé ce problème et travaille actuellement avec les États membres, les instituts de recherche sur la pêche de l'UE et les pays tiers pour convenir de méthodes communes et partagées en vue d'évaluer les captures effectuées dans les eaux couvertes par les APP.

Malgré le risque potentiel de dépenses supplémentaires à supporter par l'UE, cela n'a pas été le cas pour l'océan Indien, où les captures n'ont jamais dépassé le tonnage de référence fixé dans les accords examinés par la Cour des comptes pour les OMD en 2005 et 2007.

**68**

Veillez vous référer à la réponse au point XI de la synthèse.

**69**

Dans les pays où plusieurs bailleurs de fonds sont actifs, l'UE a organisé, dans la mesure du possible, des réunions de coordination avec les autres acteurs du développement (par exemple la Mauritanie et, plus récemment, le Mozambique). L'attaché à la pêche participe aux réunions de coordination. Les différentes sections de la délégation chargées de la coopération au développement sont en contact étroit.

Le choix des priorités de l'UE se reflète dans les réunions de coordination avec les autres bailleurs de fonds.

**70**

La délégation au Mozambique participe aux réunions de coordination sectorielles des bailleurs de fonds organisées par le ministère, et la délégation tient le rôle de principal bailleur de fonds dans le secteur. En outre, les autorités de la pêche élaborent un plan d'activités conformément aux règlements nationaux, portant sur la transparence des activités financées par les différents bailleurs de fonds et l'UE. La Commission considère qu'il n'y a pas de risque de double financement.

**72**

Veillez vous référer à la réponse au point XI de la synthèse.

**73**

La Commission souhaite que la contribution de l'appui sectoriel soit clairement mentionnée dans le budget national, mais cela dépend de la législation financière nationale du pays partenaire.

La Commission considère que la traçabilité de l'appui sectoriel fourni est assurée dans les matrices respectives des pays partenaires.

La Commission doit également tenir compte du fait que les actions entreprises par le pays partenaire pour mettre en œuvre la matrice concernée pour l'appui sectoriel sont généralement sujettes aux règlements nationaux pertinents en matière d'appels d'offres et de passation de marchés.

**74**

Les commissions mixtes établies en vertu des protocoles surveillent la mise en œuvre de l'appui sectoriel y compris le rapport coût/efficacité.

S'agissant du Mozambique, outre la surveillance régulière assurée par la commission mixte, l'évaluation finale de la mise en œuvre de l'appui sectoriel fourni en vertu du protocole 2012-2014 doit encore être réalisée. Le Mozambique est actuellement en train de rassembler la documentation pour cette évaluation et une commission mixte doit être mise sur pied pour examiner les progrès accomplis.

**75**

Veillez vous référer à la réponse au point XII de la synthèse.

En ce qui concerne la Mauritanie, le contexte politique difficile au début de la période 2008-2012 a eu une incidence sur le taux d'utilisation. Par ailleurs, l'appui sectoriel prévu dans le protocole 2013-2014 a été ramené à 3 millions d'euros/an à la demande explicite des autorités mauritaniennes: tel n'était pas l'objectif initial de la Commission et ne constituait pas une réponse directe au manque de transparence du partenaire mauritanien.

La capacité d'absorption est étroitement contrôlée lors de chaque réunion de la commission mixte, qui évalue et commente systématiquement le taux d'utilisation des fonds. Des améliorations significatives ont été observées dans le cas des Seychelles et du Mozambique par rapport aux protocoles précédents.

### 76

L'utilisation de l'appui sectoriel fourni aux pays partenaires est déterminée au cas par cas, en se basant sur la manière dont le pays partenaire souhaite utiliser cet appui par rapport à l'évolution de sa politique nationale en matière de pêche.

### Encadré 2 – Madagascar

Les fonds de l'UE sont fongibles au niveau du trésor public comme toute autre source de revenus du gouvernement.

### Encadré 2 – Mauritanie

Le montant de 25 millions d'euros d'appui sectoriel non dépensé est le résultat d'un examen conjoint. En mars 2013, la Mauritanie a envoyé un rapport à l'UE indiquant que les fonds restants s'élevaient à 13 millions d'euros à cette date. Toutefois, ce chiffre n'a pas été approuvé conjointement puisque la Mauritanie n'a pas pleinement justifié la base de son calcul.

### Encadré 2 – Mozambique

Lors de sa réunion de juin 2012, la commission mixte a convenu de modifier le programme ex post étant donné que des projets d'infrastructure supplémentaires qui étaient prévus dans le cadre général des actions convenues avaient été inclus dans l'exercice budgétaire national.

### 78

Veillez vous référer à la réponse au point XII de la synthèse.

La gouvernance de l'appui sectoriel a été améliorée après la réforme de la PCP, qui découple le financement de l'appui sectoriel des droits d'accès, et qui a augmenté le suivi et l'application de la conditionnalité dans le processus de la commission mixte.

Veillez vous référer à la réponse au point XII de la synthèse.

### 80

Les versements sont étudiés et examinés régulièrement dans le cadre des commissions mixtes de chaque APP et sur une base annuelle. S'il est constaté et reconnu par la commission mixte que l'utilisation des fonds fournis n'a pas été adéquate, le paiement pour la contribution à l'appui sectoriel des années suivantes peut être suspendu en attendant une amélioration dans l'utilisation des fonds. Cela a été le cas pour les Seychelles, le Mozambique et les Comores.

### 81

En cas d'absence de résultats ou de résultats limités sur une activité ou un projet prioritaire, les paiements de l'appui sectoriel pour l'année suivante seront suspendus jusqu'à ce que les objectifs aient été atteints.

Ceci doit être perçu dans un contexte où les actions ne sont généralement pas limitées en termes de durée à l'exercice financier en question, et qu'elles peuvent être pluriannuelles.

### 82

Bien que les notions soient identiques, les objectifs diffèrent largement en raison de la portée et de l'échelle différentes de l'appui et de sa gestion.

Toutefois, la cohérence et l'uniformité dans la mise en œuvre de ces politiques se sont améliorées entre les services de la Commission en ce qui concerne l'utilisation et le versement de l'appui sectoriel, et ce sur la base d'actions ciblées et identifiables, assorties d'indicateurs de résultats clairs par rapport auxquels les performances peuvent être mesurées.

Les programmes d'appui sectoriel sont élaborés et basés sur les besoins du pays partenaire et sont débattus au sein de la commission mixte par les deux parties. Le programme final des activités est le résultat de ce processus consultatif.

### Encadré 3 – Madagascar

À Madagascar, les versements au titre des APPD ont été maintenus après la décision selon laquelle Madagascar n'était plus éligible à l'appui budgétaire. Cette décision a été prise en parfaite coordination entre les services pertinents des institutions de l'UE, compte tenu du fait que les versements ciblaient clairement l'administration des pêches et contribuaient à préserver l'emploi et la croissance dans le secteur de la pêche, ainsi que la sécurité alimentaire dans le pays, dans le contexte de la crise politique.

### Encadré 3 – Mozambique

Bien que l'appui budgétaire ait été différé, cela n'avait strictement rien à voir avec le versement de l'appui sectoriel puisqu'il n'y avait pas d'implication directe sur la mise en œuvre du programme d'activités convenu de l'appui sectoriel. Cela témoigne, par conséquent, de la nature distincte des deux régimes d'appui.

La Commission estime qu'une plus grande cohérence entre les politiques de développement et les politiques de la pêche ne signifie pas nécessairement l'adoption d'une approche identique en ce qui concerne les versements des fonds au titre des politiques respectives, puisqu'elles sont régies par des instruments juridiques spécifiques, avec leurs propres conditions à respecter.

**83**

Veillez vous référer à la réponse au point XI de la synthèse.

La Commission s'efforce d'inclure les contributions de l'appui sectoriel dans les lois de finances des pays partenaires afin de garantir la transparence des fonds.

## Conclusions et recommandations

**85**

La négociation de protocoles d'APP dépend de toute une série de facteurs qui échappent bien souvent au contrôle de la Commission. Il existe des règles à suivre, qui impliquent d'autres institutions européennes telles que le Conseil et le Parlement. La durée globale du processus de négociation dépend également dans une large mesure des procédures internes du pays tiers partenaire en matière d'adoption.

**86**

Ce régime transitoire est basé sur l'article 9 du règlement (CE) n° 1006/2008 concernant les autorisations pour les activités de pêche qui assure la continuité des activités de pêche pour une période limitée à six mois, lorsqu'un protocole a été convenu entre l'UE et son pays partenaire mais qu'il n'est provisoirement pas encore appliqué. Ces licences transitoires accordées à titre strictement volontaire par le pays partenaire à la demande de la Commission doivent toujours être considérées comme des licences accordées en vertu de l'accord principal (même en l'absence d'un protocole) et donc non contraires à la clause d'exclusivité (contrairement aux «licences privées», tel qu'expliqué par la Cour de justice dans l'affaire C-565/13).

**87**

S'agissant des accords sur le «thon», cette approche est déjà suivie, en particulier dans l'océan Indien, où il existe des accords de pêche avec les pays partenaires en ce qui concerne la route migratoire du thon. Pour les accords «mixtes», cela serait plus difficile à réaliser étant donné les différents stocks halieutiques concernés.

### 88

Le cas échéant, ce concept implique que les objectifs de gestion, les mesures de gestion et les clés de répartition établies par l'État côtier entre les différentes parties prenantes soient clairement spécifiés et bien connus, comme c'est le cas dans les accords mixtes avec le Groenland, le Maroc, la Mauritanie et la Guinée-Bissau.

S'agissant des accords sur le thon, les possibilités de pêche sont établies sur la base des objectifs de gestion et les mesures sont adoptées par les organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) mandatées pour exécuter ces tâches au niveau régional, avec l'appui des travaux et avis scientifiques des ORGP.

### 89

La Commission tient compte du niveau d'utilisation des possibilités de pêche par le passé, ainsi que des facteurs externes qui pourraient avoir une incidence sur l'utilisation des possibilités de pêche en fonction de la disponibilité et de la variabilité des captures.

Les niveaux de référence des captures dans les «protocoles des APP sur le thon» – qui ne sont pas des limites de capture – sont basés sur les captures déclarées précédemment par les flottes de pêche de l'UE. Le tonnage de référence convenu dans les protocoles respectifs, condition essentielle pour nos partenaires, offre la base juridique pour le paiement des droits d'accès de l'UE. Toutefois, ces niveaux de référence des captures doivent également prendre en considération l'extrême variabilité inter-annuelle des captures dans les différentes régions, du fait de la variabilité de la distribution et de l'abondance des espèces hautement migratoires sur une base annuelle.

En ce qui concerne le lien entre une sous-utilisation éventuelle des possibilités de pêche et la mise en œuvre de mesures techniques de conservation (MTC) plus contraignantes, il convient de rappeler que ces MTC ont été convenues entre les deux parties pour assurer une exploitation durable des différents stocks halieutiques, afin de réduire l'impact des activités de pêche sur les écosystèmes marins et d'éviter les conflits entre les flottes industrielles hauturières étrangères et les pêcheurs côtiers artisanaux des États côtiers.

Les mesures techniques de conservation sont bien souvent inscrites dans la législation nationale des pays partenaires et ne sont par conséquent pas négociables. Elles doivent être intégrées dans les APPD.

Le principe d'un paiement anticipé des droits d'accès par l'UE offre un revenu stable au pays partenaire, faisant des APPD des outils de gouvernance attractifs.

### 90

La Commission était consciente des problèmes de comparabilité de la méthode appliquée par les consultants indépendants dans le cadre des évaluations. Après un audit interne, et sur la base des orientations découlant de cet audit, la Commission a élaboré un modèle commun pour les mandats des évaluations à réaliser dans le contexte des APPD. Une méthode unique et commune relative à l'évaluation des incidences économiques des APP a été convenue et mise en œuvre dès le début de l'année 2015.

#### Recommandation 1 a)

La Commission accepte cette recommandation.

#### Recommandation 1 b)

La Commission accepte cette recommandation et a lancé sa mise en œuvre.

#### Recommandation 1 c)

La Commission accepte cette recommandation, dont la mise en œuvre est sujette à des négociations et à l'accord tant de l'UE que du pays tiers concerné.

#### Recommandation 1 d)

La Commission accepte cette recommandation, elle a déjà lancé le processus de consultation avec les parties prenantes.

### Recommandation 1 e)

La Commission accepte cette recommandation.

Une nouvelle méthode a été présentée à la Commission en décembre 2014 et acceptée en janvier 2015. Elle offrira une base commune pour la réalisation d'évaluations des incidences économiques des protocoles, qui seront entreprises avant les futures négociations. Lorsqu'elle sera appliquée de manière systématique, cette méthode sera parfaitement conforme aux recommandations de la Cour.

### 92

Ces dernières années, la Commission s'est engagée dans un processus de refonte de ses outils informatiques et a lancé, au début de 2013, le «projet de licence électronique», qui enregistrera de manière numérique la transmission et le suivi des autorisations de pêche. Les outils informatiques existants permettent à la Commission de mieux gérer les procédures relatives aux demandes et émissions d'autorisations de pêche, depuis l'introduction d'une demande complète par l'État membre jusqu'à l'émission d'une autorisation par le pays tiers.

### 93

La Commission élabore depuis 2011 de nouvelles procédures de soumission des données et de nouvelles bases de données, en particulier le système «Data-WareHouse», pour permettre un suivi plus complet et plus approprié de toutes les captures effectuées par les navires de pêche de l'UE. Ce système a été mis à disposition à la fin de l'année 2013 et est devenu progressivement opérationnel dans le courant de 2014, en fonction de la capacité des États membres à en assurer la mise en œuvre. Lorsque des problèmes spécifiques sont recensés, ceux-ci sont débattus avec les États membres.

### Recommandation 2 a)

La Commission accepte cette recommandation et considère qu'elle prend déjà les mesures nécessaires pour rectifier la situation.

Ces dernières années, la Commission s'est engagée dans un processus de refonte de ses outils informatiques et a lancé le «projet de licence électronique», qui enregistrera, de manière numérique, la transmission et le suivi des autorisations de pêche.

### Recommandation 2 b)

La Commission accepte cette recommandation et considère qu'elle prend déjà les mesures nécessaires pour rectifier cette situation.

Lors des négociations en vue du renouvellement des protocoles, la Commission promeut activement l'utilisation des licences électroniques pour les navires de l'UE.

### Recommandation 2 c)

La Commission accepte cette recommandation et considère qu'elle prend déjà les mesures nécessaires pour rectifier cette situation.

La Commission est en contact constant avec les États membres pour résoudre tous les problèmes techniques.

### 94

Les lignes directrices pour le suivi de la mise en œuvre de l'appui sectoriel, établies par les services de la Commission en 2013 et mises à jour en 2014, énoncent les principes à respecter pour la définition et le suivi de l'appui sectoriel ainsi que les règles spécifiques relatives aux exigences de déclaration. Ceci permet d'ajuster le programme qui doit être approuvé par la commission mixte.

Ces lignes directrices ont été complétées dans les récents protocoles avec l'introduction de dispositions spécifiques portant sur la mise en œuvre et le suivi de l'appui sectoriel.

Elles requièrent, entre autres, d'élaborer et de se mettre d'accord sur une matrice d'actions à financer par l'appui sectoriel, identifiant clairement les actions à soutenir, les objectifs à atteindre et les résultats obtenus.

La matrice est examinée régulièrement par la commission mixte et surveillée par l'attaché à la pêche pour s'assurer que le programme de la matrice est respecté.

### 95

En raison de l'adoption de la nouvelle PCP en 2013, en ce compris le découplage des paiements de l'appui sectoriel du paiement des droits d'accès et la conditionnalité liée à ces paiements, les paiements sont maintenant directement liés à l'exécution et l'utilisation de l'appui sectoriel.

L'appui sectoriel fourni dans le cadre des APPD est offert sur la base d'un nombre limité d'actions spécifiques proposées par le pays partenaire et non sur la base d'une approche systémique telle que le FED, qui fournit entre autres un appui budgétaire. En outre, l'appui sectoriel est généralement bien inférieur à celui fourni au titre du FED.

Certaines dispositions prévoient la révision de l'appui sectoriel au sein de la commission mixte dans les cas où le pays partenaire demanderait la réaffectation des fonds au sein du programme avec une justification appropriée ou, le cas échéant, la suspension des paiements sectoriels jusqu'à la mise en œuvre satisfaisante de l'appui sectoriel.

### Recommandation 3 a)

La Commission accepte cette recommandation et considère qu'elle a été partiellement mise en œuvre puisqu'elle a établi des lignes directrices spécifiques pour la gestion et le suivi de l'appui sectoriel et, sous réserve des négociations avec les pays partenaires, la Commission prendra les mesures nécessaires pour sa mise en œuvre intégrale.

### Recommandation 3 b)

La Commission accepte cette recommandation et considère qu'elle a été partiellement mise en œuvre.

La nouvelle PCP a fait de la «cohérence avec les autres politiques de l'Union» l'un de ses principes de bonne gouvernance [article 3, point h), du règlement (UE) n° 1380/2013]. Sur cette base, les aspects relatifs aux zones de pêche sont de plus en plus intégrés dans la politique de développement.

### Recommandation 3 c)

La Commission accepte cette recommandation et considère qu'elle est partiellement mise en œuvre.

Les versements sont examinés annuellement dans le contexte de la commission mixte de chaque APP. S'il est constaté et reconnu par la commission mixte que l'utilisation des fonds alloués n'a pas été adéquate, le paiement pour la contribution à l'appui sectoriel des années suivantes pourra être suspendu.

### Tableau 4

En ce qui concerne le Mozambique, une vérification ultérieure par la Commission a donné lieu à une correction des chiffres. Les informations actuelles détenues par la Commission indiquent que le volume des captures s'élevait à 2 330 tonnes, chiffre qui reflète étroitement les quantités déclarées par l'Espagne et la France pour la même année (2 326 tonnes).

## 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](http://ec.europa.eu/represent_fr.htm)),  
des délégations dans les pays hors UE ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm)),  
en contactant le réseau Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_fr.htm](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>).

L'Union européenne (UE) négocie des accords avec des États côtiers afin d'obtenir des droits de pêche pour ses navires et de soutenir la gouvernance ainsi que le développement durable du secteur de la pêche dans ces pays. La Cour a constaté qu'en règle générale, la Commission gère correctement ces accords, mais qu'il importait d'améliorer certains aspects. Les quotas de pêche négociés avec les États côtiers dépassaient fréquemment les possibilités réellement utilisées par la flotte de l'UE, si bien que, pour l'Union, le coût des accords s'est avéré supérieur aux prévisions. Le suivi des données sur les captures ainsi que le contrôle du processus d'octroi de licences n'étaient pas suffisamment rigoureux. Il est également apparu que le soutien au développement durable du secteur local de la pêche nécessitait des conditions d'éligibilité plus claires, une meilleure coordination et davantage de cohérence avec les autres dispositifs d'aide au développement de l'UE.



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE



Office des publications