FR 2017

n° 08

Rapport spécial

Contrôle des pêches de l'UE: des efforts supplémentaires sont nécessaires

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

1977 - 2017
CURIA RATIONUM
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits de la performance et de conformité relatifs à des domaines budgétaires ou des questions de gestion spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités 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 rapport a été adopté par la Chambre I, présidée par M. Phil Wynn Owen, Membre de la Cour, et compétente pour les domaines de dépenses relatifs à l'utilisation durable des ressources naturelles. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Janusz Wojciechowski, Membre de la Cour, assisté de: Mme Kinga Wiśniewska-Danek, chef de cabinet; Mme Katarzyna Radecka-Moroz, attachée de cabinet; M. Colm Friel, manager principal; Mme Maria Luisa Gómez-Valcárcel, chef de mission. L'équipe d'audit était composée de Mme Oana Dumitrescu, M. Armando do Jogo, M. Aris Konstantinidis, M. Bernard Moya, Mme Mihaela Pavel et M. Frédéric Soblet.

De gauche à droite: Oana Dumitrescu, Armando do Jogo, Maria Luisa Gómez-Valcárcel, Bernard Moya, Janusz Wojciechowski, Frédéric Soblet, Kinga Wiśniewska-Danek, Aris Konstantinidis, Katarzyna Radecka-Moroz et Colm Friel.

TABLE DES MATIÈRES

Points

Sigles et acronymes

Glossaire

Synthèse I - IX

Introduction 1 - 11

La politique commune de la pêche 1 - 3

Le système de contrôle de la PCP 4 - 8

Le rôle de la Commission et de l'Agence européenne de contrôle des pêches 9 - 11

Étendue et approche de l'audit 12 - 13

Observations 14 - 92

Les informations concernant les caractéristiques de la flotte figurant dans le fichier n'étaient pas toujours exactes et vérifiées 14 - 24

Des contrôles incomplets de la capacité de pêche 15 - 20

Des informations contenues dans les fichiers nationaux des flottes pas toujours exactes 21 - 24

Des mesures de gestion de la pêche correctement mises en œuvre, mais des lacunes importantes concernant les exigences en matière de contrôles des petits navires 25 - 41

Les systèmes de surveillance des navires fournissent des informations de suivi utiles, mais excluent une grande partie de la flotte de pêche 27 - 32

Les totaux admissibles des captures, les quotas et les régimes de gestion de l'effort de pêche ont globalement été bien gérés, mais il était parfois difficile de contrôler les mesures techniques de conservation 33 - 41

Les données relatives aux pêcheries collectées au titre du règlement instituant un régime de contrôle étaient incomplètes et peu fiables 42 - 71

Les données sur les captures des États membres pour les navires de plus petite taille non soumis aux déclarations électroniques étaient incomplètes et parfois incorrectes 47 - 54

Les données sur les ventes n'étaient pas suffisamment complètes ou cohérentes avec les déclarations de débarquement 55 - 56

Le système d'échange d'informations entre les États membres était inefficace 57 - 60

Les processus et les systèmes de validation des données présentaient des faiblesses 61 - 64

La Commission n'a pas reçu des États membres d'ensembles complets de données validées 65 - 71

Le système d'inspection fonctionnait correctement, mais des faiblesses dans l'application des sanctions ont altéré l'efficacité de la mise en œuvre 72 - 92

Les États membres ont généralement bien planifié les inspections, mais les rapports devraient être davantage normalisés et mieux consignés 73 - 79

Toutes les activités d'inspection n'ont pas été consignées dans la base de données nationale 80

Les sanctions appliquées n'étaient pas toujours dissuasives, proportionnées et efficaces 81 - 92

Conclusions et recommandations 93 - 101

Annexe I -Données relatives à la pêche – Types de documents demandés dans les États membres visités

Annexe II -Gestion des quotas et de l'effort de pêche dans les États membres visités

Annexe III -Cadre pour la collecte des données

Annexe IV -Organisation des inspections dans les États membres visités

Réponses de la Commission

SIGLES ET ACRONYMES

AECP	**Agence européenne de contrôle des pêches**
CGPM	**Commission générale des pêches pour la Méditerranée**
CSP	**Centre de surveillance des pêches**
ERS	***Electronic Reporting System*, système électronique de communication de données relatives aux activités de pêche**
FAO	**Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture**
FIDES	***Fisheries Information Data Exchange System*, système d'échange de données sur la pêche**
GT	***Gross Tonnage*, jauge brute**
kW	**Kilowatts de puissance motrice**
ORGP	**Organisation régionale de gestion des pêches**
PCP	**Politique commune de la pêche**
TAC	**Total admissible des captures**
UE	**Union européenne**
VMS	***Vessels Monitoring System*, système de surveillance des navires**

GLOSSAIRE

Autorisation de pêche: document officiel délivré en plus de la licence de pêche, conférant à un navire de pêche de l'Union le droit d'exercer des activités de pêche spécifiques pendant une période déterminée, dans une zone déterminée ou pour une pêcherie déterminée, sous certaines conditions.

Capacité de pêche: quantité de poissons pouvant être capturés pendant une période déterminée par un navire ou par une flotte, si les moyens sont pleinement utilisés et si des conditions données sont réunies en ce qui concerne les ressources. Dans le cadre de la PCP, elle se mesure à la jauge d'un navire exprimée en tonnage brut (GT) et à sa puissance exprimée en kilowatts (kW), telles que définies aux articles 4 et 5 du règlement (CEE) n° 2930/86 du Conseil[1].

Centre de surveillance des pêches: centre opérationnel établi par un État membre du pavillon et équipé du matériel et des applications informatiques permettant la réception et le traitement automatiques des données, ainsi que leur transmission par voie électronique.

DG MARE: direction générale des affaires maritimes et de la pêche.

Effort de pêche: pour un navire de pêche, le produit de sa capacité et de son activité; pour un groupe de navires de pêche, la somme de l'effort de pêche de l'ensemble des navires de pêche du groupe.

État du pavillon: État dans lequel le navire est immatriculé.

Eurostat: Office statistique de l'Union européenne.

Fichier de la flotte de l'Union européenne: fichier tenu par la Commission contenant des informations sur tous les navires de pêche de l'Union.

Fichier national de la flotte: fichier que chaque État membre tient pour tous les navires de pêche battant son pavillon.

Licence de pêche: document officiel conférant à son détenteur le droit, défini par les règles nationales, d'utiliser une certaine capacité de pêche pour l'exploitation commerciale des ressources

---

[1] Règlement (CEE) n° 2930/86 du Conseil du 22 septembre 1986 définissant les caractéristiques des navires de pêche (JO L 274 du 25.9.1986, p. 1).

aquatiques vivantes. Elle contient les informations minimales relatives à l'identification, aux caractéristiques techniques et à l'armement d'un navire de pêche de l'Union.

Organisation régionale de gestion des pêches: organisation régionale, sous-régionale ou similaire de droit international, compétente pour établir des mesures de conservation et de gestion applicables aux ressources marines vivantes relevant de sa responsabilité en vertu de la convention ou de l'accord l'ayant institué.

Petits navires: aux seules fins du présent rapport, les navires de moins de 15 mètres de long.

Système de surveillance des navires: système de surveillance par satellite des navires de pêche qui fournit à intervalles réguliers des données sur la position, la route et la vitesse de ces derniers aux autorités de pêche (centre de surveillance des pêches).

Système électronique de production de rapports d'inspection: système mis au point par l'AECP pour permettre aux États membres de partager les données de leurs rapports d'inspection.

SYNTHÈSE

I. La politique commune de la pêche (PCP) vise à garantir la viabilité à long terme du secteur de la pêche et des stocks halieutiques. De nombreux stocks continuent à faire l'objet d'une surpêche et des efforts soutenus sont nécessaires pour parvenir à une gestion efficace dans ce domaine. La PCP comprend donc des mesures destinées à limiter la capacité des flottes de pêche et à gérer la pêche en imposant des restrictions aux captures (telles que des quotas) et aux activités de pêche (telles que les limitations de l'effort de pêche ou des règles techniques applicables à certaines pêcheries). La réussite de la PCP passe par la conception et la mise en œuvre d'un système de contrôle efficace. La dernière réforme du système de contrôle de la PCP remonte à 2009 et visait à corriger les graves carences existant à l'époque, que le rapport spécial n° 7/2007 de la Cour avait mises en évidence.

II. Notre audit avait pour but de répondre à la question suivante: «L'UE dispose-t-elle d'un système de contrôle des pêches efficace?»

III. Depuis notre audit de 2007 et la réforme du règlement instituant un régime de contrôle, les États membres et la Commission ont accompli des progrès dans plusieurs domaines. Nous avons néanmoins constaté qu'en raison de faiblesses importantes dans la plupart des domaines audités, l'Union européenne ne disposait pas encore d'un système de contrôle des pêches suffisamment efficace pour contribuer à la réussite de la PCP. Les États membres n'avaient pas encore pleinement mis en œuvre le règlement de l'UE instituant un régime de contrôle des pêches, et certaines dispositions de ce dernier devraient être modifiées pour permettre aux États membres de contrôler efficacement les activités de pêche.

IV. Les États membres où nous nous sommes rendus ne vérifiaient pas suffisamment l'exactitude de la capacité de leur flotte ni les informations sur les navires figurant dans le fichier de la flotte. Si le règlement instituant un régime de contrôle des pêches prévoit expressément des dispositions régissant les vérifications documentaires et physiques de la puissance motrice, il ne comporte rien de tel pour les vérifications de la jauge brute. Nous avons constaté que les quatre États membres que nous avons visités ne vérifiaient pas la jauge de leurs navires de pêche et que deux d'entre eux n'avaient pas encore effectué les

vérifications requises de la puissance motrice. Nous avons par ailleurs relevé un nombre important d'incohérences entre les informations relatives aux navires consignées dans le fichier de la flotte et celles contenues dans les pièces justificatives.

V. Nous avons constaté, dans l'ensemble, que les États membres examinés mettaient en œuvre les mesures de gestion de la pêche de manière adéquate. Les systèmes de surveillance des navires (VMS) basés sur les technologies de localisation par satellite utilisés dans les États membres ont fourni des informations utiles pour le suivi et le contrôle des activités de pêche. Cependant, du fait de l'application des dispositions du règlement instituant un régime de contrôle des pêches, 89 % des navires de la flotte de l'UE n'étaient pas contrôlés par VMS, ce qui a nui à l'efficacité de la gestion des pêches dans certaines pêcheries et pour certaines espèces.

VI. Les États membres que nous avons visités ont correctement géré la consommation des quotas de pêche qui leur ont été alloués. En revanche, les autorités des États membres qui ont laissé les organisations de producteurs gérer la répartition des quotas entre les bénéficiaires n'avaient pas toujours connaissance des critères utilisés à cet effet. En raison de ce manque de transparence, il est difficile pour les États membres de savoir qui sont les bénéficiaires réels des possibilités de pêche et, par conséquent, d'évaluer l'éventuel impact négatif sur l'environnement et les économies locales, ainsi que de prendre les mesures correctrices nécessaires, le cas échéant. Ce manque de transparence accroît en outre le risque que les intérêts spécifiques de certains opérateurs économiques se trouvent favorisés au détriment d'autres. Il était difficile de contrôler le respect des mesures de gestion de la pêche, en particulier pour les navires non connectés à des systèmes de surveillance par satellite. Nous avons cependant pu relever des exemples de bonnes pratiques où des organisations professionnelles de la pêche exigeaient de leurs membres qu'ils respectent des mesures de conservation plus ciblées, complémentaires à celles requises par la politique commune de la pêche.

VII. Les données relatives aux activités de pêche collectées dans le cadre du règlement instituant un régime de contrôle n'étaient pas suffisamment exhaustives et fiables. Les données sur les captures pour les navires déclarant sur papier, qui représentent une part importante de la flotte de l'UE, étaient incomplètes et souvent mal enregistrées dans les

bases de données des États membres. Des incohérences importantes ont été constatées entre les débarquements déclarés et les relevés ultérieurs lors de la première vente. Deux des quatre États membres visités n'assuraient pas un partage et un traçage suffisants des informations relatives aux activités des navires d'un État du pavillon à l'autre. Les processus de validation des données utilisés par les États membres présentaient des lacunes. En outre, des différences significatives ont été observées entre le total des captures enregistrées par les États membres et les données dont disposait la Commission. Le règlement instituant un régime de contrôle exige des États membres qu'ils transmettent des données sur les captures agrégées par stock. Cependant, le fait qu'il ne les oblige pas à préciser les zones de pêche, la taille des navires et les engins de pêche utilisés limite toute analyse détaillée de l'activité de la flotte européenne.

VIII. En règle générale, les États membres visités planifiaient et réalisaient correctement les inspections des pêches. Toutefois, le fait que les inspecteurs n'aient pas accès en temps réel aux informations concernant les navires a réduit l'efficacité de leurs travaux. Les États membres avaient mis en place des procédures d'inspection normalisées, mais nous avons relevé des cas où les inspecteurs n'avaient pas utilisé les rapports types disponibles. Les résultats des inspections n'ont pas toujours été correctement reportés dans les bases de données nationales. Nous avons également constaté que les sanctions appliquées n'étaient pas toujours dissuasives. Le système de points, qui constitue l'une des principales innovations du règlement actuel instituant un régime de contrôle et vise à garantir l'égalité de traitement entre les opérateurs de pêche, a été très diversement appliqué dans les États membres que nous avons visités, voire au sein de certains d'entre eux. Enfin, il n'existe actuellement aucun fichier européen recensant les infractions et les sanctions qui permettrait un meilleur suivi du système de points, une analyse des risques plus efficace et une transparence accrue entre les États membres.

IX. Nous formulons à l'intention de la Commission et des États membres un certain nombre de recommandations visant à améliorer la fiabilité des informations relatives aux flottes de pêche, le suivi des mesures de gestion de la pêche, la fiabilité des données relatives à la pêche, ainsi que les inspections et les sanctions.

INTRODUCTION

La politique commune de la pêche

1. L'objectif premier de la politique commune de la pêche (PCP), dont la dernière révision date de 2013, est de garantir que les secteurs de la pêche et de l'aquaculture soient durables à long terme sur les plans environnemental, économique et social. Cet objectif constitue un véritable défi puisque certains stocks halieutiques dans les eaux de l'Union européenne sont depuis longtemps en déclin en raison de la surpêche. La PCP vise donc à réduire la pression sur les stocks halieutiques en adoptant une approche de précaution[2] et en fixant des limites de capture sur la base des meilleures informations scientifiques disponibles sur les ressources; elle a également pour objectif d'assurer un équilibre entre la capacité de la flotte de pêche et les ressources halieutiques disponibles. C'est pourquoi l'UE a plafonné la capacité de la flotte européenne à un niveau qui reste proportionné, au fil du temps, aux possibilités de pêche dont elle dispose (voir ***encadré 1***). Elle a aussi instauré des mesures de gestion de la pêche afin d'inscrire ce secteur dans une démarche durable.

Encadré 1 – Équilibre entre capacité de la flotte et possibilités de pêche

L'UE aspire à atteindre un équilibre durable entre la capacité de pêche de la flotte et les possibilités de pêche. En ce qui concerne la capacité de la flotte de pêche, la PCP fixe un plafond pour chaque État membre, exprimé à la fois en puissance motrice (kilowatts, kW) et en jauge brute (GT). De nouveaux navires de pêche ne peuvent intégrer la flotte qu'après qu'une capacité équivalente (en kW et GT) en a été retirée. Les États membres conservent les informations relatives aux flottes dans leurs fichiers de flotte.

Les États membres sont tenus de mettre en place des mesures permettant d'adapter, au fil du temps, la capacité de pêche de leur flotte aux possibilités de pêche dont ils disposent. Les licences de pêche,

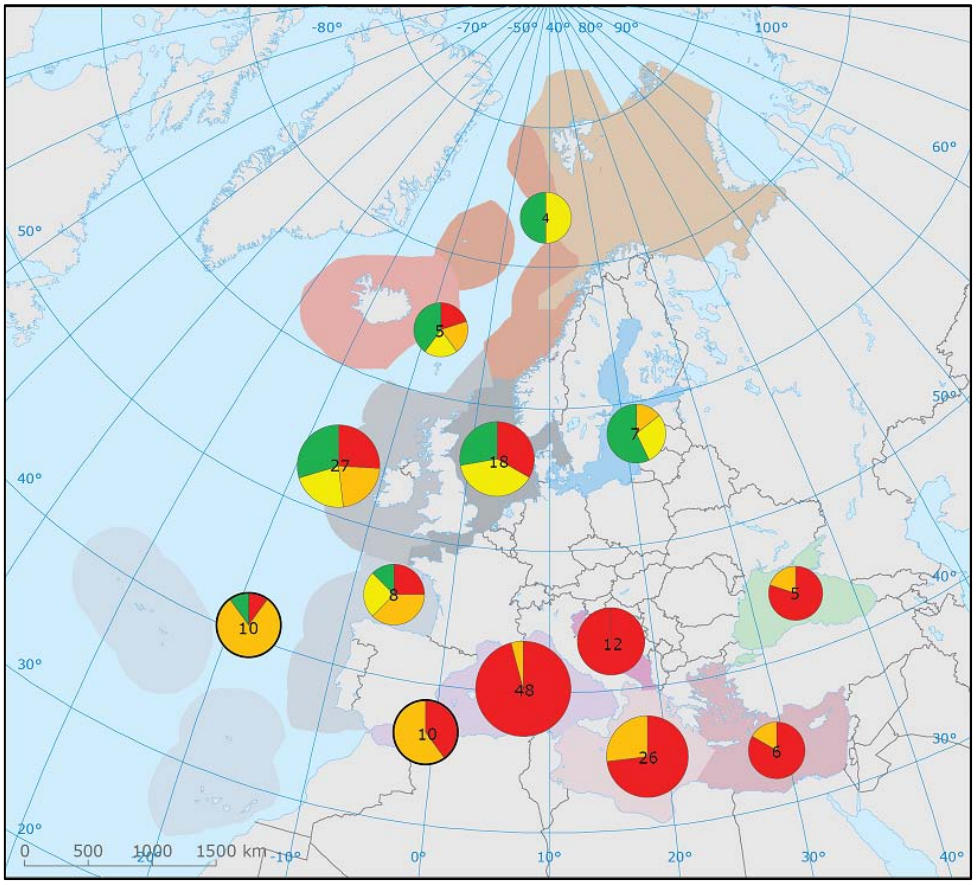
[2] Article 4, paragraphe 8, du règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche (JO L 354 du 28.12.2013, p. 22): «approche de précaution en matière de gestion des pêches», telle que visée à l'article 6 de l'accord des Nations unies sur les stocks de poisson, une approche selon laquelle l'absence d'avis scientifique pertinent ne devrait pas servir de justification pour ne pas adopter ou pour reporter l'adoption de mesures de gestion visant à conserver les espèces cibles, les espèces associées ou dépendantes, les espèces non cibles et leur environnement.

qui comportent des informations sur la capacité et le type d'engin de pêche, sont l'un des principaux outils utilisés pour gérer la capacité. Dans le cas des segments de flotte présentant une surcapacité, les États membres sont tenus de mettre en œuvre un plan d'action visant à réduire la capacité à un niveau approprié.

Les États membres présentent chaque année un rapport concernant les efforts fournis pour parvenir à un équilibre entre la capacité et les possibilités de pêche. Ces rapports s'appuient sur une série d'indicateurs, par navire, établis par la Commission, portant sur des aspects biologiques et économiques. Ils sont transmis à cette dernière et examinés par le comité scientifique, technique et économique de la pêche. La Commission établit chaque année, après examen des rapports des États membres et de l'analyse du comité scientifique, technique et économique de la pêche, un rapport de synthèse qu'elle soumet au Parlement européen et au Conseil.

2. Néanmoins, les derniers avis scientifiques indiquent qu'en dépit de certains progrès, de nombreux stocks continuent d'être surexploités, en particulier ceux de la Méditerranée et de la mer Noire. La ***figure 1*** présente l'état des différents stocks halieutiques par bassin maritime.

Figure 1 – Évaluation de l'état écologique des stocks halieutiques des mers régionales d'Europe[1]



Nombre de stocks évalués: X

Stocks dont le taux de mortalité et la capacité de reproduction permettent d'atteindre un bon état écologique

Stocks dont la capacité de reproduction permet d'atteindre un bon état écologique

Stocks dont le taux de mortalité permet d'atteindre un bon état écologique

Stocks n'atteignant pas un bon état écologique

(1) Un «bon état écologique» signifie que les différentes utilisations des ressources marines respectent un niveau soutenable, à même de garantir leur continuité pour les générations futures.

Source: site web de l'Agence européenne pour l'environnement (données fournies par le Conseil international pour l'exploration de la mer pour l'Atlantique du Nord-Est et par le comité scientifique, technique et économique de la pêche pour la mer Méditerranée et la mer Noire), 2016.

3. Les mesures de gestion adoptées par l'Union européenne peuvent être réparties en deux grandes catégories (voir ***encadré 2***):

- *les mesures de contrôle de la production*, qui consistent principalement à limiter le volume des captures d'une pêcherie donnée, notamment en appliquant un total admissible des captures (TAC) et des quotas;

- *les mesures de contrôle des moyens de production*, qui concernent les moyens mis en œuvre pour pêcher et englobent les règles relatives à l'activité de la flotte, telles que les restrictions d'accès des navires de pêche à certaines eaux, les contrôles de l'effort de pêche visant à réguler la capacité de pêche et l'utilisation des navires, ainsi que les mesures techniques régissant l'utilisation des engins de pêche et les zones géographiques et périodes où la pêche est autorisée.

Encadré 2 – Principales mesures de gestion de la pêche de l'UE

1. Mesures de contrôle de la production

TAC et quotas

Les TAC ou les possibilités de pêche (exprimés en tonnes ou en nombre d'individus) désignent les quantités maximales de poissons pouvant être prélevées pour une pêcherie donnée, dans une zone particulière et sur une période déterminée. Dans l'UE, des TAC sont fixés pour la plupart des stocks de poissons commerciaux. La Commission élabore les propositions chaque année (tous les deux ans pour les stocks d'eau profonde) sur la base d'avis scientifiques émanant d'organes consultatifs, tels que les instituts de recherche nationaux, le comité scientifique, technique et économique de la pêche et le Conseil international pour l'exploration de la mer. Pour les stocks partagés et gérés conjointement avec des pays tiers, les TAC sont décidés d'un commun accord avec ces pays.

Les TAC proposés par la Commission sont examinés par plusieurs comités, puis par le Conseil des ministres de la pêche lors du Conseil «Pêche» chaque année au mois de décembre. Le Conseil des ministres adopte les TAC pour l'année suivante, pour chaque espèce et chaque zone géographique, sans nécessairement suivre les propositions de la Commission.

Les TAC sont répartis en quotas nationaux selon un barème établi en 1983 et mis à jour au fur et à mesure de l'adhésion de nouveaux États membres à l'Union européenne. Les États membres peuvent toutefois échanger leurs quotas en cours d'année. Ces quotas peuvent être accompagnés de mesures complémentaires visant à limiter les périodes de pêche, l'utilisation de certains engins ou l'accès à des zones de pêche données.

2. Mesures de contrôle des moyens de production

Effort de pêche

La gestion de l'effort de pêche consiste à limiter à la fois la capacité de la flotte et le temps passé en mer par cette dernière. L'UE définit l'effort de pêche comme la capacité de la flotte [jauge exprimée en tonnage brut (GT) et puissance du moteur (exprimée en kW)] multipliée par le nombre de jours en mer. Les approches sont adaptées à chaque pêcherie, en tenant compte de la nature de l'engin de pêche utilisé et des principales espèces capturées. Des limitations de l'effort de pêche viennent généralement s'ajouter aux TAC. Le plan de gestion des stocks de plie et de sole en mer du Nord, les règles régissant la pêche dans les eaux occidentales et les plans de gestion pour la Méditerranée en contiennent des exemples.

Mesures techniques

Les mesures techniques constituent un ensemble de règles qui régissent l'utilisation des engins, ainsi que les zones et les périodes où les pêcheurs peuvent exercer leur activité. Elles couvrent les spécifications propres à la conception et à l'utilisation des engins de pêche, le maillage minimum des filets, les exigences relatives aux engins de pêche sélectifs visant à réduire les prises accessoires (la capture d'espèces non désirées ou non cibles), ainsi que les zones et les saisons où la pêche est interdite.

Pour mettre en œuvre, suivre et faire respecter ces mesures de gestion de la pêche, les États membres peuvent avoir recours à des outils tels que les licences et les autorisations de pêche, les fichiers de flotte, les systèmes de surveillance des navires (VMS) et les centres de surveillance des pêches (CSP) (voir glossaire), les informations concernant les captures et les débarquements pour les navires battant leur pavillon, les activités d'inspection et, le cas échéant, des sanctions.

Vérification du maillage de filets de pêche

Source: Cour des comptes européenne.

Le système de contrôle de la PCP

4. Un système de contrôle efficace des mesures de gestion de la pêche et des flottes prévues par la PCP est essentiel pour permettre à cette dernière de garantir la viabilité des stocks halieutiques et du secteur de la pêche. Ce système prévoit notamment des contrôles de la capacité et de l'activité de la flotte, d'une part, et du respect des mesures de gestion, d'autre part, ainsi que des mesures d'exécution lorsque des infractions sont constatées, et des sanctions lorsque cela s'avère nécessaire. Il importe par ailleurs de disposer d'un cadre garantissant la fiabilité des données concernant la flotte et les captures, à la fois pour pouvoir prendre des mesures de gestion de la pêche appropriées et pour étayer les rapports scientifiques.

5. Bien que la PCP soit opérationnelle depuis les années 70, les premiers systèmes de contrôle ont été introduits dans les années 90. Ils étaient toutefois insuffisants pour garantir

le respect de cette politique. La Cour a consacré un rapport à ces problèmes en 2007[3]. À la suite de notre rapport, d'importantes réformes du système de contrôle de la PCP ont été adoptées en 2009[4] dans le cadre du règlement du Conseil instituant un régime de contrôle, ainsi qu'en 2011 dans celui des modalités d'application de la Commission.

6. En vertu du règlement instituant un régime de contrôle, les États membres sont responsables des contrôles, doivent y allouer les ressources appropriées et mettre en place les structures nécessaires pour effectuer des contrôles tout au long de la chaîne de production. Il existe des exigences spécifiques s'appliquant au contrôle des flottes de pêche, au respect des mesures de gestion, aux obligations de déclaration, aux inspections et aux sanctions. La gestion de la flotte repose sur des outils importants parmi lesquels figurent le fichier de la flotte (qui contient toutes les caractéristiques des navires de pêche, les licences et les autorisations de pêche, etc.) et les systèmes de surveillance par satellite de la position des navires.

7. Les obligations déclaratives des navires dépendent de leur taille, les navires de moins de 10 mètres de long n'étant soumis à aucune obligation alors que les navires de grande taille sont tenus de transmettre leurs déclarations par voie électronique (voir ***annexe I*** pour de plus amples informations). La ***figure 2*** présente la composition de la flotte de l'UE.

- Les navires de moins de 10 mètres de long ne sont pas tenus de garder une trace écrite de leurs activités de pêche.

---

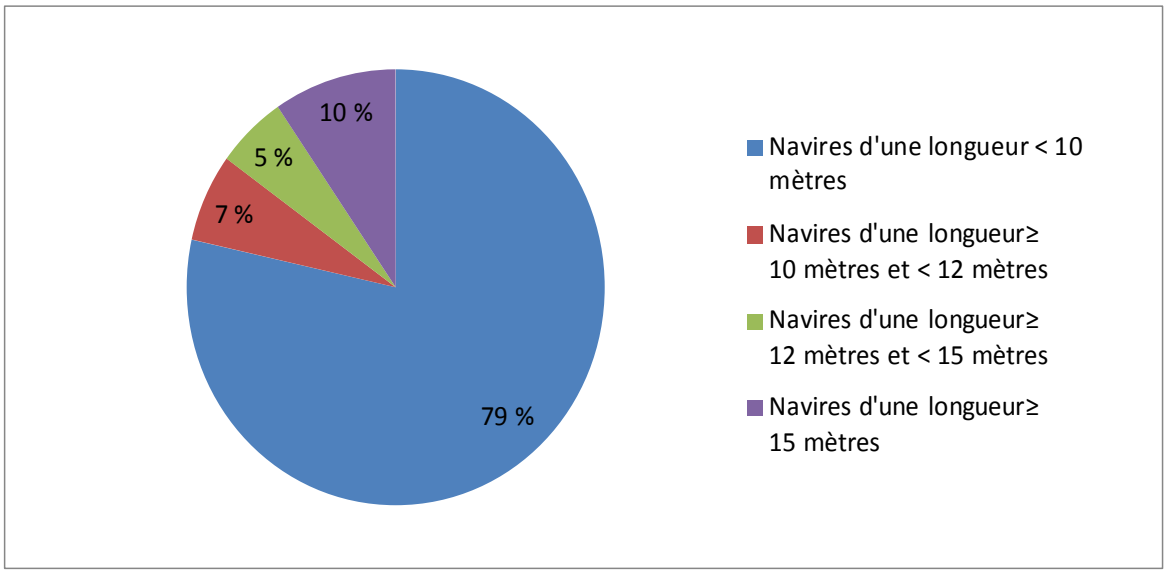
[3] Rapport spécial n° 7/2007 relatif aux systèmes de contrôle, d'inspection et de sanction concernant les règles de conservation des ressources halieutiques communautaires (JO C 317 du 28.12.2007, p. 1).

[4] Règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009 instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n° 847/96, (CE) n° 2371/2002, (CE) n° 811/2004, (CE) n° 768/2005, (CE) n° 2115/2005, (CE) n° 2166/2005, (CE) n° 388/2006, (CE) n° 509/2007, (CE) n° 676/2007, (CE) n° 1098/2007, (CE) n° 1300/2008, (CE) n° 1342/2008 et abrogeant les règlements (CEE) n° 2847/93, (CE) n° 1627/94 et (CE) n° 1966/2006 (JO L 343 du 22.12.2009, p. 1). Règlement d'exécution (UE) n° 404/2011 de la Commission du 8 avril 2011 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche (JO L 112 du 30.4.2011, p. 1).

- Les navires de 10 à 12 mètres de long sont tenus de communiquer des informations sur leurs captures et leurs débarquements sur support papier.

- Les navires de plus de 12 mètres de long sont tenus de communiquer des informations sur leurs captures et leurs débarquements par voie électronique. Les navires de 12 à 15 mètres de long peuvent toutefois être dispensés de la déclaration électronique.

Figure 2 – Composition de la flotte de l'UE par catégorie de longueur



Source: fichier de la flotte de l'Union européenne (84 280 navires de pêche au 31 décembre 2015).

8. L'application du système de contrôle doit passer par des activités de surveillance et d'inspection. En cas de non-respect, le règlement instituant un régime de contrôle prévoit que les États membres appliquent des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives. Chaque État membre décide des sanctions à appliquer, en vertu du principe de subsidiarité. Depuis 2012, afin de garantir une application équitable des sanctions, les États membres sont tenus de mettre en œuvre un système de points de pénalité pour les titulaires de licences de pêche ainsi que pour les capitaines de navires de pêche. Ces points sont attribués en cas d'infraction grave aux règles en vigueur dans le cadre de l'application de la PCP. Lorsque plusieurs infractions graves sont constatées, les points accumulés peuvent entraîner la suspension, voire le retrait de la licence de pêche, et l'exclusion de tout financement provenant du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.

Le rôle de la Commission et de l'Agence européenne de contrôle des pêches

9. La Commission assure le suivi de la mise en œuvre globale de la PCP par les États membres. Ceux-ci lui transmettent les données pertinentes, notamment en ce qui concerne les captures, la consommation des quotas, l'effort de pêche et la capacité de la flotte de pêche. La Commission peut également procéder à des audits et à des inspections, et participer à celles réalisées par l'État membre.

10. Lorsque la Commission constate que les autorités nationales n'appliquent pas correctement la réglementation en matière de pêche, elle tente dans un premier temps de résoudre les problèmes par le dialogue. Elle peut fermer une pêcherie jusqu'à ce que le problème soit résolu. La Commission peut également établir un plan d'action, en accord avec les autorités nationales, en vue d'améliorer la situation. Si l'État membre concerné ne prend pas les mesures appropriées, elle peut ouvrir une procédure d'infraction à son encontre.

11. L'Agence européenne de contrôle des pêches (AECP) contribue à garantir une application effective et uniforme des règles de la PCP grâce à la coordination opérationnelle des activités de contrôle et d'inspection des États membres. L'AECP est également chargée de coordonner les inspections et les contrôles conjoints réalisés par les États membres[5]. L'audit n'a toutefois pas porté sur ces aspects.

ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

12. Nous nous sommes penchés sur la pertinence des principales exigences du règlement instituant un régime de contrôle des activités de pêche et sur leur mise en œuvre par les États membres où nous nous sommes rendus. Nous nous sommes attachés à répondre à la question d'audit générale suivante: «L'UE dispose-t-elle d'un système de contrôle efficace des activités de pêche?» Cette question a été scindée en plusieurs sous-questions.

a) *Les États membres disposent-ils d'informations fiables sur les caractéristiques de leur flotte?* Afin de répondre à cette question, nous avons examiné la manière dont les États

[5] Les contrôles conjoints sont organisés dans le cadre de plans de déploiement commun (PDC) pour des programmes spécifiques d'inspection et de contrôle.

membres vérifiaient les composantes de la capacité de leur flotte (exprimée en kW et en GT), et s'ils mettaient à jour régulièrement leurs fichiers de flotte.

b) *Les mesures de gestion de la pêche sont-elles mises en œuvre de manière satisfaisante?* Dans le cadre de cette sous-question, nous avons examiné la manière dont les États membres utilisaient les systèmes de surveillance des navires et dont ils géraient les quotas de pêche, les régimes de gestion de l'effort de pêche et les mesures techniques. Notre examen a porté sur des questions d'ordre général et ne s'est pas concentré sur des pêcheries spécifiques.

c) *Les données nécessaires à la gestion des pêches sont-elles exhaustives et fiables?* Pour répondre à cette sous-question, nous avons examiné la manière dont les États membres veillaient à ce que les données sur les captures et les déclarations de débarquement soient complètes, cohérentes et validées. Nous avons analysé la façon dont ils partageaient les informations de gestion, notamment lorsque des navires battant pavillon d'un État membre[6] pêchaient dans les eaux d'un autre. Nous avons également examiné comment la Commission consolidait les données des États membres.

d) *Les inspections et les sanctions sont-elles dûment planifiées, exécutées et appliquées?* Nous nous sommes penchés sur la manière dont les États membres planifiaient et exécutaient leurs inspections dans le secteur de la pêche et établissaient les rapports correspondants. Nous avons également examiné si les États membres faisaient suivre leurs inspections de sanctions efficaces. Dans cette optique, nous avons en particulier cherché à déterminer si ces sanctions étaient dissuasives, et comment le système de points de pénalité était mis en œuvre dans la pratique.

13. Nous avons réalisé l'audit entre avril et octobre 2016. Il a comporté des visites à la Commission européenne et dans quatre États membres: l'Espagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni (plus spécifiquement l'Écosse[7]). Ces États membres ont été sélectionnés parce

---

[6] État membre dans lequel un navire est immatriculé.

[7] Chaque pays du Royaume-Uni a mis en place ses propres systèmes pour satisfaire aux obligations prévues par la PCP. L'audit a été réalisé en Écosse; nos observations et conclusions

qu'ils représentaient plus de la moitié de la capacité de la flotte de l'UE et près de la moitié de ses prises de poissons, et que leurs flottes étaient actives dans l'océan Atlantique et la mer Méditerranée, deux zones géographiques dans lesquelles les mesures de gestion de la flotte et de la pêche appliquées sont très différentes.

OBSERVATIONS

Les informations concernant les caractéristiques de la flotte figurant dans le fichier n'étaient pas toujours exactes et vérifiées

14. Afin de réduire la pression sur les stocks, la PCP fixe des plafonds contraignants pour la capacité de la flotte des États membres, ainsi que des mesures de gestion pour certains stocks halieutiques ou certaines pêcheries. Pour garantir le respect de leur plafond de capacité et des mesures de gestion applicables, les États membres ont besoin d'informations fiables et actualisées sur la capacité et les caractéristiques techniques de leurs navires de pêche. Par conséquent, nous avons examiné la manière dont ils vérifiaient la puissance motrice (en kW) et la jauge brute (GT) de leurs navires, ainsi que la façon dont ils veillaient à la fiabilité de leurs fichiers de flotte.

Des contrôles incomplets de la capacité de pêche

15. En vertu du règlement instituant un régime de contrôle, les États membres doivent vérifier le respect de leur plafond de capacité autorisé, exprimé en kilowatts (kW) et en jauge brute (GT), deux unités utilisées par la PCP comme indicateurs de la capacité d'un navire à capturer des poissons. La capacité autorisée pour les navires est enregistrée dans le fichier de la flotte.

16. Cependant, bien que le règlement instituant un régime de contrôle le prévoie, aucune règle détaillée n'a été adoptée à ce jour en ce qui concerne la jauge brute des flottes. En conséquence, les États membres n'ont pas procédé à des mesures complètes de leurs

---

portent par conséquent sur les systèmes et procédures écossais. Néanmoins, les données sur les captures ont été vérifiées pour le Royaume-Uni, puisque les quatre pays ne transmettent pas eux-mêmes d'informations à la Commission.

navires. En revanche, ce même règlement prévoit des procédures de vérification de la puissance du moteur. Il impose aux États membres, depuis janvier 2012, de procéder à une analyse des risques et de sélectionner un échantillon représentatif, sur lequel ils doivent ensuite effectuer un contrôle documentaire approfondi. Il ne précise toutefois pas à quelle fréquence ces contrôles doivent être réalisés. Si le contrôle révèle que les caractéristiques d'un navire pourraient être inexactes, une vérification physique de la puissance du moteur s'impose[8]. Les vérifications physiques sollicitent certes des ressources importantes, mais elles permettent de repérer toute modification apportée à la puissance motrice après la mise en service du navire et de son moteur. Selon le rapport 2016 de la Commission au Parlement européen et au Conseil relatif aux efforts consentis par les États membres en 2014 pour instaurer un équilibre durable entre la capacité de pêche et les possibilités de pêche[9], 17 des 23 pays côtiers européens avaient adopté, fin 2015, des plans de sondage pour la vérification de la puissance des moteurs.

17. Parmi les quatre pays visités, seuls l'Espagne et le Royaume-Uni (Écosse) avaient procédé à cette vérification sur la base d'un plan de sondage, conformément à la réglementation. L'***encadré 3*** donne des précisions à ce sujet.

Encadré 3 – Vérification de la puissance des moteurs réalisée en application des dispositions du règlement instituant un régime de contrôle

En Écosse, les vérifications physiques ont été réalisées en 2013 et 2015. L'analyse des risques a été effectuée par les autorités nationales, qui se sont appuyées sur ces résultats pour définir la taille de l'échantillon à retenir pour les contrôles documentaires. Un seul des 24 navires inspectés physiquement présentait une puissance de moteur supérieure à celle indiquée dans le fichier.

---

[8] Article 41 du règlement instituant un régime de contrôle, et articles 62 et 63 de ses modalités d'application.

[9] «Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil relatif aux efforts consentis par les États membres en 2014 pour instaurer un équilibre durable entre la capacité de pêche et les possibilités de pêche» (COM(2016) 380 final du 10 juin 2016).

En Espagne, les contrôles documentaires ont porté sur un échantillon aléatoire de 97 navires, et des vérifications physiques ont été effectuées en 2015 sur 15 d'entre eux. Pour sept de ces 15 cas, soit 7 % de l'échantillon initial et 47 % des navires inspectés, les vérifications physiques ont révélé que la puissance réelle des moteurs des navires était supérieure à celle indiquée dans le fichier.

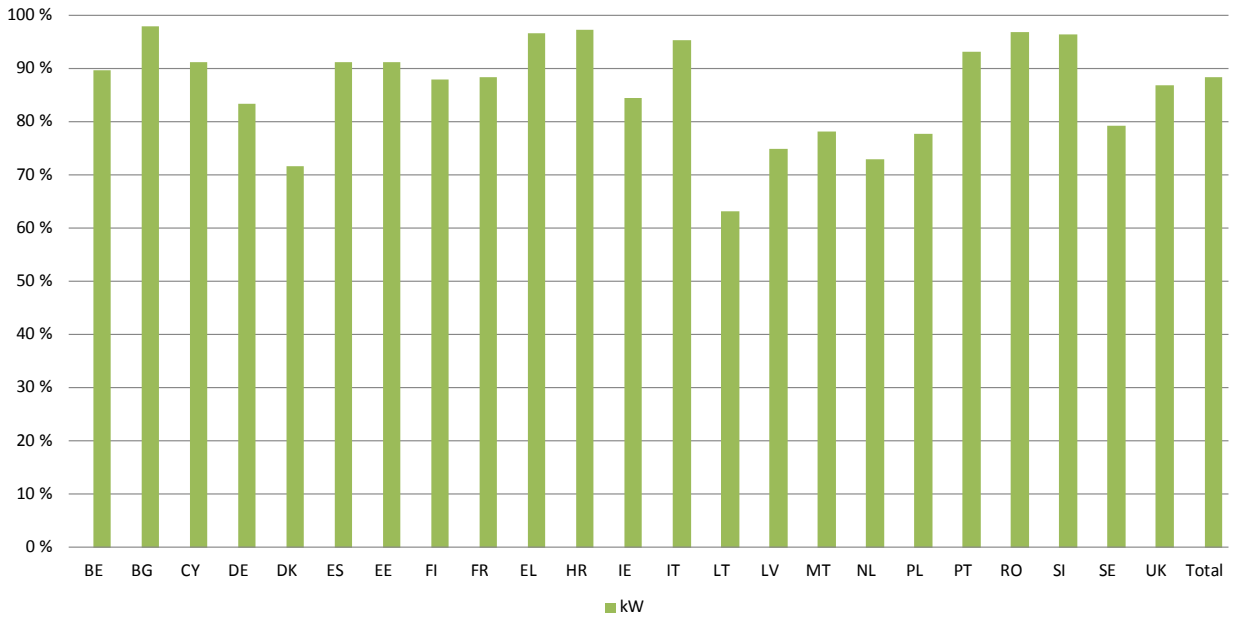
Dans ces deux pays, les autorités ont pris les mesures nécessaires pour contraindre les navires à régulariser leur situation de surcapacité et, lorsque cela s'est avéré nécessaire, leur ont interdit de poursuivre leurs activités de pêche.

18. La France avait achevé l'analyse des risques et commencé les contrôles documentaires de la puissance des moteurs. Les résultats n'étaient pas disponibles au moment de notre audit. D'après les informations communiquées lors de l'audit, l'Italie n'avait pas entamé le processus.

19. Selon le rapport 2016 de la Commission sur la capacité de la flotte, tous les États membres côtiers respectaient les plafonds de capacité fixés pour leur flotte (voir ***figure 3***). Cependant, six États membres (la Bulgarie, la Grèce, la Croatie, l'Italie, la Roumanie et la Slovénie) exploitaient près de 95 % de leur capacité en termes de kilowatts et présentaient donc un risque plus élevé que les autres de dépasser les plafonds fixés. Fin 2015, seules la Croatie et la Bulgarie avaient adopté des plans de sondage pour vérifier la puissance des moteurs.

20. Si les vérifications effectuées par les autorités espagnoles (voir ***encadré 3***) ne peuvent pas être extrapolées au reste de la flotte, elles attestent de l'importance d'une approche systématique de la vérification physique de la puissance du moteur, notamment pour les États membres dont la capacité de la flotte est proche du plafond.

Figure 3 – Respect des plafonds de capacité en novembre 2015, en kW et par État membre (hors régions ultrapériphériques)



Source: COM(2016) 380 final.

Des informations contenues dans les fichiers nationaux des flottes pas toujours exactes

21. Chaque État membre tient à jour un fichier national, à savoir une base de données dans laquelle tous les navires de pêche battant pavillon de cet État membre doivent être enregistrés, conformément à la législation de l'UE. La Commission européenne tient à jour un fichier de la flotte de l'UE contenant les informations utiles sur les navires provenant des fichiers nationaux des États membres que ceux-ci lui transmettent régulièrement. Il comprend des informations telles que le nom du navire et son numéro d'immatriculation, ses engins de pêche principal et secondaires, sa longueur totale hors tout, sa jauge brute (GT) et la puissance du moteur (kW).

22. Le fichier de la flotte de pêche est un outil essentiel pour la PCP. Il permet de contrôler le respect des plafonds de capacité fixés pour les flottes et il fournit des données de base destinées aux mesures de gestion, telles que les restrictions portant sur les engins de pêche, les obligations déclaratives des navires et le système de surveillance de ces derniers.

23. Nous avons vérifié l'exactitude des fichiers nationaux et nous avons constaté un nombre important d'incohérences entre le fichier et les pièces justificatives pour un échantillon[10] de navires dans trois des quatre États membres contrôlés (voir ***encadré 4***). Le manque de fiabilité des informations contenues dans les fichiers nuit à la crédibilité du fichier de l'UE, censé constituer un outil essentiel à la gestion de la PCP.

Encadré 4 – Incohérences relevées dans le fichier de la flotte

Pour la France, nous avons relevé dans le fichier de la flotte des incohérences affectant différents types de données dans 45 % des cas contrôlés. Ces incohérences concernaient la puissance du moteur et la longueur du navire dans 26 % et dans 16 % des cas respectivement.

Pour l'Italie, nous avons constaté que les procédures de gestion du fichier national et du fichier de l'UE étaient tellement complexes qu'il fallait plusieurs mois pour saisir les modifications des caractéristiques des navires dans le fichier, ce qui a donné lieu à des divergences entre les deux fichiers. Nous avons observé que 19 navires enregistrés dans le fichier national n'apparaissaient pas dans celui de l'UE et que neuf navires absents du fichier national figuraient dans celui de l'UE. En outre, nous avons relevé des différences entre les deux fichiers pour 46 navires.

Pour l'Écosse, nous avons constaté que dans 60 % des cas contrôlés, la capacité des navires inscrite dans le fichier de la flotte ne correspondait pas à celle indiquée dans les documents d'immatriculation du navire; dans la plupart des cas, la capacité enregistrée dans le fichier de la flotte était supérieure à celle figurant dans les pièces justificatives, de 30 % en moyenne.

24. Les États membres sont tenus d'actualiser le fichier de l'UE tous les trois mois et d'effectuer des mises à jour supplémentaires à chaque modification importante. En comparant les données des fichiers nationaux avec celles du fichier de l'UE datant de la fin de l'année 2015, nous avons constaté que ce dernier était globalement à jour et reprenait les informations contenues dans les fichiers nationaux. Parmi les États membres visités, seule l'Italie faisait figure d'exception.

---

[10] Bien que nous ayons demandé des informations sur un échantillon de 20 navires par port visité dans les États membres, celles-ci ne nous ont pas toujours été fournies. Par conséquent, la taille de l'échantillon réellement analysé a varié selon les États membres.

Des mesures de gestion de la pêche correctement mises en œuvre, mais des lacunes importantes concernant les exigences en matière de contrôles des petits navires

25. Composante essentielle de toute politique de développement durable de la pêche, le suivi des activités de pêche permet de rassembler des informations utilisées pour aider à mettre au point des mesures de gestion appropriées et à les évaluer[11]. La qualité de ce suivi aura un impact sur l'efficacité des mesures de gestion.

26. La PCP prévoit un train de mesures de gestion de la pêche (voir point 3 et ***encadré 2***) comprenant les quotas, les limitations de l'effort de pêche et des mesures techniques applicables à des pêcheries spécifiques. Les États membres sont également tenus de mettre en œuvre les mesures de gestion de la pêche figurant dans le droit national et international (y compris les résolutions des organisations régionales de gestion des pêches) et d'en assurer un suivi, ainsi que de veiller à ce que les navires de l'UE et les navires étrangers pêchant dans les eaux de l'Union respectent les règles et restrictions en vigueur.

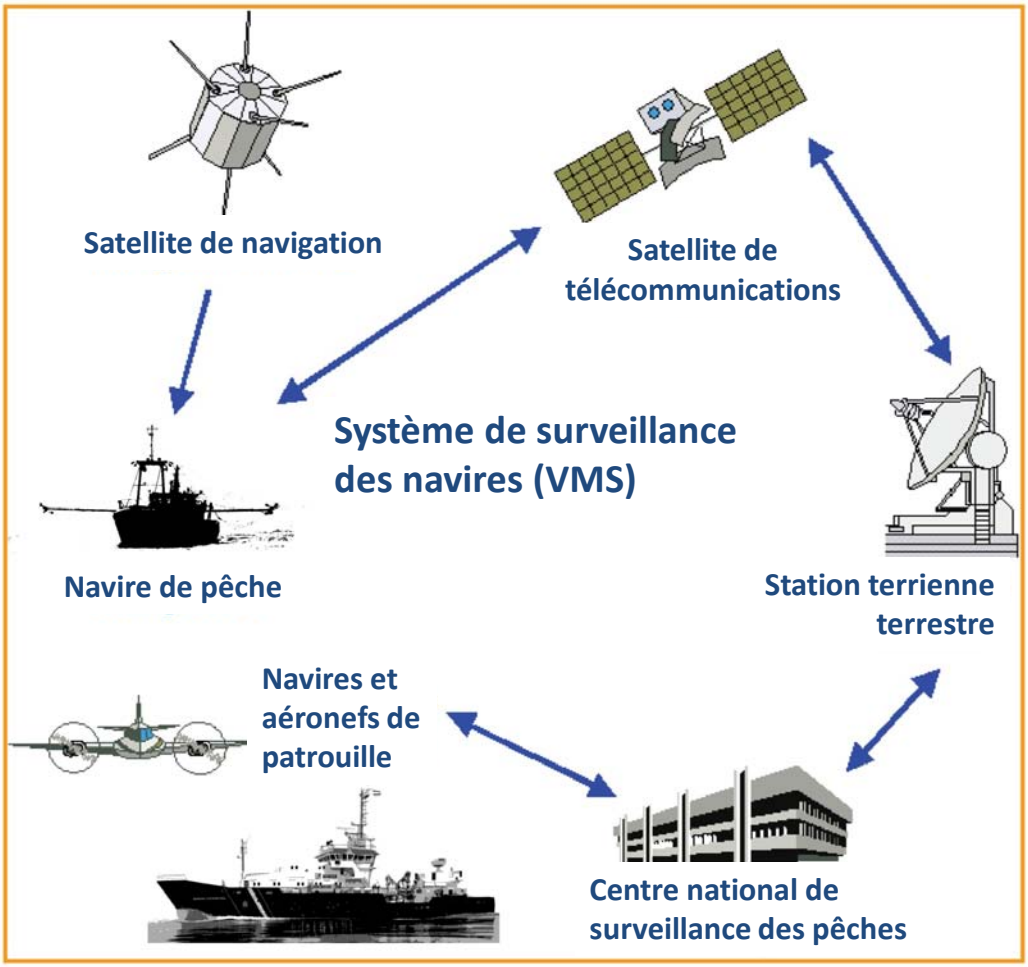
Les systèmes de surveillance des navires fournissent des informations de suivi utiles, mais excluent une grande partie de la flotte de pêche

27. Le règlement instituant un régime de contrôle impose aux États membres de disposer d'un centre de surveillance des pêches (CSP) afin d'automatiser le traitement des données provenant des systèmes de surveillance (VMS) des navires de pêche battant leur pavillon. Des informations détaillées concernant l'identification des navires, leur position, leur route, leur vitesse, la date et l'heure sont transmises par des dispositifs de localisation par satellite installés à bord des navires (voir ***figure 4***). Ce système fournit des informations en temps réel extrêmement utiles pour le suivi des activités de pêche et la planification des inspections. Par exemple, sur la base des informations sur la vitesse et la position transmises par un navire de pêche, le CSP peut détecter si ce dernier est en train de pêcher dans une zone de pêche restreinte. Il est alors possible de vérifier si le bateau est titulaire ou non de

[11] FAO, Guide du gestionnaire des pêcheries, 2009.

l'autorisation requise ou s'il présente les caractéristiques l'autorisant à exercer des activités de pêche dans cette zone.

Figure 4 – Fonctionnement du CSP



Source: DG MARE.

28. Dans les États membres visités, les systèmes VMS étaient, dans l'ensemble, correctement utilisés pour planifier les inspections et assurer le suivi des activités de pêche des navires connectés au système. Toutefois, en Italie, à la différence des autres pays visités, le système ne générait pas, lorsque des navires de pêche pénétraient dans des zones de pêche restreinte, d'alertes automatiques destinées à permettre aux autorités de vérifier s'ils étaient autorisés à y pêcher. Certains États membres ont parfois fixé des conditions plus strictes que celles exigées par le règlement instituant un régime de contrôle. Par exemple, afin de mieux contrôler l'activité des navires dans le cadre du plan de gestion national pour

la Méditerranée[12], l'Espagne impose à tous les senneurs à senne coulissante[13] et à tous les chalutiers[14], quelle que soit leur taille, d'être connectés au système VMS. En outre, certaines autorités régionales en Espagne ont obligé tous les navires pêchant dans des zones protégées spécifiques à s'équiper de systèmes de géolocalisation plus simples (que le système VMS).

29. En vertu du règlement instituant un régime de contrôle, un équipement VMS doit être installé sur tous les navires de pêche mesurant au moins 12 mètres de long. Les États membres peuvent en dispenser les navires de moins de 15 mètres de long battant leur pavillon s'ils ne pêchent que dans leurs eaux ou s'ils ne passent jamais plus de 24 heures en mer entre leur départ et leur retour au port.

30. En analysant les informations figurant dans le fichier de la flotte de l'UE, nous avons constaté que 2 % des navires de plus de 15 mètres de long et titulaires d'une licence de pêche n'étaient pas équipés du système VMS, contrairement aux exigences du règlement instituant un régime de contrôle. La Commission avait décelé cette irrégularité, mais elle n'avait pas été corrigée au moment de l'audit.

31. En raison du caractère peu strict des exigences du règlement instituant un régime de contrôle, au 31 décembre 2015, 89 % des navires de pêche de l'UE figurant dans le fichier de l'Union n'avaient pas d'équipement VMS à leur bord (voir ***figure 5***). Parmi eux, 95 % étaient des navires de moins de 12 mètres, qui ne sont pas tenus de s'en équiper aux termes dudit règlement. La plupart (79 %) des navires mesurant entre 12 et 15 mètres de long étaient dispensés de cette obligation par les États membres. Nous sommes conscients de la

---

[12] En vertu de l'article 19 du règlement (CE) n° 1967/2006 du Conseil du 21 décembre 2006 concernant des mesures de gestion pour l'exploitation durable des ressources halieutiques en Méditerranée et abrogeant le règlement (CE) n° 1626/94 (JO L 409 du 30.12.2006, p. 11), les États membres sont tenus d'adopter des plans de gestion dans leurs eaux territoriales pour certaines pêcheries.

[13] Un senneur à senne coulissante est un navire utilisant une grande nappe de filet pour encercler une zone ou un banc de poissons complet.

[14] Un chalutier est un navire utilisant comme engin de pêche un grand filet appelé «chalut».

nécessité d'éviter d'accabler les opérateurs de petits navires en les contraignant à s'équiper de systèmes de géolocalisation coûteux et complexes. Néanmoins, le fait qu'une grande partie de la flotte de pêche ne soit pas dotée d'un système VMS représente un écueil important dans le système de gestion de la pêche. En effet:

- lorsqu'ils ne sont pas équipés du VMS (ou autres systèmes de détection à distance de leur position, de leur route et de leur vitesse), les navires qui pénètrent dans des zones de pêche restreinte, ou qui pêchent à des heures où la pêche est interdite, ne peuvent être repérés qu'au moyen d'une surveillance aérienne ou maritime (patrouilleurs). Les zones de pêche restreinte et les périodes de fermeture de la pêche constituent des mesures techniques importantes pour la reconstitution des stocks;

- les navires d'une longueur comprise entre 12 et 15 mètres peuvent être dispensés de l'obligation d'installer un système VMS et de transmettre des déclarations électroniques s'ils passent moins de 24 heures en mer ou s'ils ne pêchent que dans les eaux territoriales. Toutefois, en l'absence de système VMS, il n'est que difficilement possible de vérifier le respect de ces conditions, à moins que les autorités portuaires n'exigent des navires qu'ils les informent de leur entrée et de leur sortie du port, comme c'est le cas en Italie;

- les navires autorisés à pêcher dans le cadre d'un régime de gestion de l'effort de pêche ne peuvent être contrôlés de manière efficace que s'ils sont équipés d'un système VMS, à moins qu'ils ne produisent d'autres informations (journaux de pêche électroniques ou sur support papier[15], ou notes de vente avec indication du moment et de la zone de pêche) suffisamment rapidement, ce qui est toutefois rarement le cas (voir ***encadré 5***);

- les données d'activité ne peuvent pas être recoupées (les espèces et les quantités capturées par rapport à la zone de capture communiquée par le système VMS). Cela entrave également le contrôle automatique de la consommation des quotas.

---

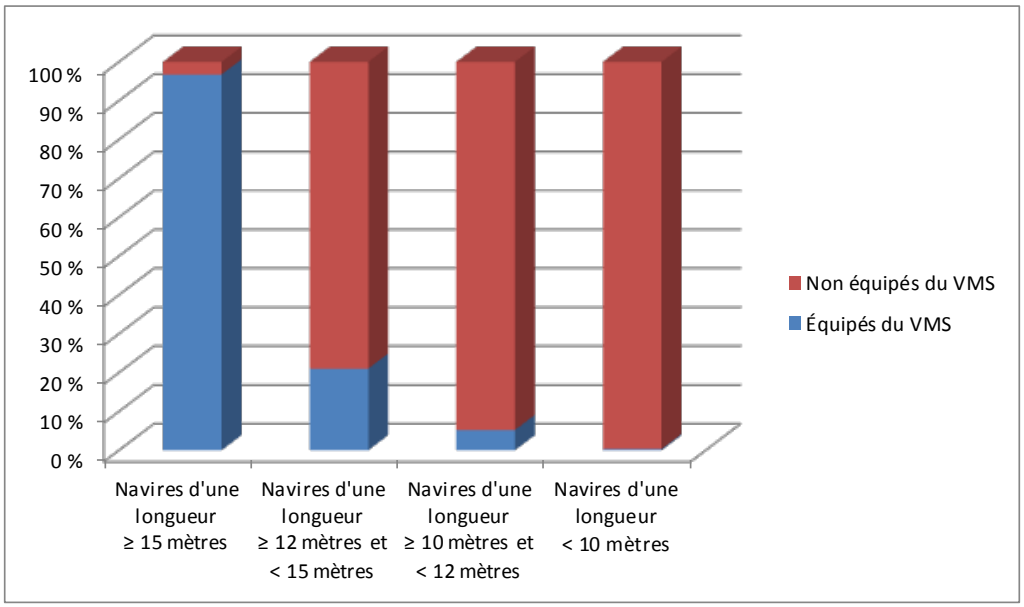
[15] Les activités de pêche d'un navire sont consignées dans le journal de pêche.

32. Les navires non équipés d'un système VMS mesurent généralement moins de 15 mètres. Même si chacun d'eux pris individuellement ne capture sans doute pas de grandes quantités de poissons, le volume total de leurs captures dans certaines pêcheries, et notamment leur impact sur certaines espèces, peuvent être considérables. Cela vaut particulièrement pour le bassin méditerranéen, où la majorité des navires faisaient moins de 15 mètres de long et où l'état de nombreux stocks était préoccupant (voir ***figure 1***).

Port de Méditerranée

Source: Cour des comptes européenne.

Figure 5 – Proportion des navires de la flotte de l'UE équipés ou non d'un système VMS, par catégorie de longueur



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données issues du fichier de la flotte de l'Union européenne.

Les totaux admissibles des captures, les quotas et les régimes de gestion de l'effort de pêche ont globalement été bien gérés, mais il était parfois difficile de contrôler les mesures techniques de conservation

33. Comme nous l'expliquions en introduction (point 3 et ***encadré 2***), la gestion des ressources halieutiques de l'UE repose principalement sur les totaux admissibles des captures (TAC) ou les possibilités de pêche fixées pour les mêmes stocks, qui sont ensuite répartis entre les pays de l'Union sous la forme de quotas nationaux, sur des régimes de gestion de l'effort de pêche et sur des mesures techniques. L'***annexe II*** fournit de plus amples informations sur la manière dont les États membres visités ont mis en œuvre les quotas et les régimes de gestion de l'effort de pêche. En vertu de la PCP, les États membres sont tenus de répartir le quota national sur la base de critères transparents et objectifs. Ces critères peuvent porter sur l'impact de la pêche sur l'environnement (par exemple, le type d'engins ou de techniques de pêche utilisés par les navires), les antécédents en matière de respect des prescriptions, la contribution à l'économie locale et le relevé des captures.

34. Les États membres ont eu recours à différentes pratiques dont ils n'ont pas communiqué les détails à la Commission. Certains ont alloué les quotas directement aux navires de pêche, tandis que d'autres ont autorisé des organisations de producteurs à gérer les quotas. Dans ce dernier cas de figure, l'État membre ne savait pas toujours quels critères avaient été utilisés pour répartir les quotas ou quelles étaient les quantités allouées à chacun des bénéficiaires. Tel était le cas en Écosse et en France pour la plupart des espèces. En raison de ce manque de transparence, il est difficile pour les États membres de savoir qui sont les bénéficiaires réels des possibilités de pêche, de connaître leurs caractéristiques et les engins de pêche utilisés, et, par conséquent, d'évaluer l'impact négatif éventuel sur l'environnement et les économies locales, par exemple, ainsi que de prendre les mesures correctrices nécessaires, le cas échéant. Ce manque de transparence dans la répartition des quotas accroît en outre le risque que les intérêts spécifiques de certains opérateurs économiques se trouvent favorisés au détriment d'autres.

35. Les États membres sont chargés de veiller à ce que les quotas ne soient pas dépassés. Lorsque le quota disponible pour une espèce donnée est épuisé, l'État membre doit fermer la pêcherie et en informer la Commission. Celle-ci met à la disposition des États membres un système d'échange d'informations qu'ils peuvent utiliser pour gérer les quotas et se transférer mutuellement des contingents. À la fin de l'année, la Commission compare la répartition (y compris les transferts reçus d'autres États membres) et la consommation des quotas par État membre. Si, pour une ou plusieurs espèces, la consommation a été supérieure à la dotation allouée, le quota applicable à ces espèces est déduit de la dotation de l'année suivante pour l'État membre concerné.

36. Nous avons examiné le système de suivi de la consommation des quotas en place dans les quatre États membres visités. Nous avons constaté que la consommation des quotas a fait l'objet d'un suivi attentif au moyen de procédures spécifiques exigeant un effort administratif important de la part des États membres (voir ***annexe II***). Pour les espèces faisant l'objet de quotas, ces procédures ont permis de compenser les faiblesses relevées dans la gestion générale des données sur les captures (voir points 42 à 71). Nous avons comparé les déclarations transmises par les États membres à la Commission en ce qui concerne la consommation des quotas pour 2015 avec les données qu'ils ont fournies sur les

captures (pour l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni, en utilisant les données relatives à chaque navire). Nous n'avons pas relevé de différences significatives.

37. Les États membres ont géré les limites établies pour les régimes de gestion de l'effort de pêche (voir ***encadré 2***) en délivrant des autorisations de pêche aux navires qui remplissaient les conditions requises (par exemple, concernant les caractéristiques du navire ou l'engin de pêche utilisé). Le nombre maximum de jours d'activité de pêche a été fixé en tenant compte de la capacité totale des navires autorisés. Pour assurer le suivi du niveau de cet effort de pêche, les États membres ont généralement calculé manuellement le nombre de jours passés en mer par les navires. Cette information était parfois difficile à obtenir si les navires n'étaient pas équipés d'un système VMS, et les États membres devaient alors recourir à d'autres sources d'information (journaux de pêche, notes de vente) leur permettant de déterminer ou d'estimer cette durée. Les États membres ont utilisé différentes approches pour calculer les jours en mer[16]. Lorsque le régime s'applique à plusieurs États membres, cela peut générer des disparités dans les durées effectivement allouées aux navires pour pêcher par les différents États membres, ainsi que des inexactitudes dans le calcul de l'utilisation consolidée de l'effort de pêche.

38. Il existe actuellement plus de 30 règlements contenant des mesures techniques sur la pêche (voir ***encadré 2***) applicables à la fois aux eaux de l'UE et aux eaux hors UE dans lesquelles opèrent des navires de l'Union. En mars 2016, la Commission a présenté une proposition de règlement sur les mesures techniques mettant l'accent sur la régionalisation et la simplification[17].

39. Les mesures techniques revêtent une importance particulière en mer Méditerranée où, contrairement à ce qui se passe dans l'Atlantique, le système de gestion de la pêche ne repose pas sur des quotas et où les stocks halieutiques ne se trouvent pas dans un bon état

---

[16] En Espagne par exemple, l'effort de pêche est calculé en multiples de journées entières, tandis qu'en Écosse, le nombre de jours est calculé sur la base de la durée de la sortie de pêche.

[17] COM(2016) 134 final du 11 mars 2016.

écologique (voir ***figure 1***). Selon les estimations de la Commission[18], 95 % des stocks halieutiques évalués en Méditerranée sont surexploités.

40. Nous avons constaté qu'il était difficile pour les pêcheurs d'appliquer les mesures techniques, et pour les inspecteurs de les contrôler, en raison de la prolifération des mesures applicables en Méditerranée[19]. Ce constat a été confirmé par les parties prenantes[20] avec lesquelles nous nous sommes entretenus. En outre, la plupart des navires de pêche opérant en Méditerranée étaient de petite taille[21], et étaient donc dispensés du système de surveillance des navires et des systèmes de communication électronique. Il s'agit là d'un facteur supplémentaire compliquant la gestion de la pêche car il limite les possibilités de contrôler les captures et les activités de la flotte.

41. Nous avons relevé, en particulier en Espagne et en France, que les organisations professionnelles de la pêche exigeaient de leurs adhérents qu'ils respectent des mesures techniques et de contrôle plus contraignantes que celles requises par le cadre réglementaire de l'UE (des arrêts plus nombreux que ceux imposés par les autorités, de plus grandes tailles minimales de capture, l'obligation pour de plus petits navires de s'équiper du système VMS,

---

[18] COM(2016) 380 final.

[19] La gestion des mesures techniques pour le secteur européen de la pêche repose sur le règlement (CE) n° 1967/2006 du Conseil. Deux règlements complètent le cadre réglementaire général pour la Méditerranée: le règlement (UE) n° 1343/2011 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant certaines dispositions relatives à la pêche dans la zone couverte par l'accord de la CGPM (Commission générale des pêches pour la Méditerranée) et modifiant le règlement (CE) n° 1967/2006 du Conseil concernant des mesures de gestion pour l'exploitation durable des ressources halieutiques en Méditerranée (JO L 347 du 30.12.2011, p. 44), ainsi que le règlement (UE) 2016/1627 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif à un programme pluriannuel de rétablissement des stocks de thon rouge dans l'Atlantique Est et la Méditerranée et abrogeant le règlement (CE) n° 302/2009 du Conseil (JO L 252 du 16.9.2016, p. 1). Six autres règlements de l'UE ainsi que d'autres législations nationales s'appliquent.

[20] Pêcheurs, inspecteurs, autorités, etc.

[21] Les navires de petite taille relevant de la catégorie des navires polyvalents de petite taille d'une longueur hors tout de moins de 12 mètres représentent 80 % du nombre total de navires dans la mer Méditerranée et la mer Noire. *The State of Mediterranean and Black Sea Fisheries 2016*, Commission générale des pêches pour la Méditerranée.

des contrôles supplémentaires par les pairs, etc.). Ces mesures étaient mieux adaptées aux spécificités des régions concernées, et donc plus faciles à comprendre et à appliquer pour les pêcheurs. Cette prise de conscience et cet engagement au niveau régional pourraient être mis à profit, en particulier dans le cadre du futur processus de prise de décision régional (voir point 38).

Les données relatives aux pêcheries collectées au titre du règlement instituant un régime de contrôle étaient incomplètes et peu fiables

42. Pour atteindre l'objectif d'exploitation durable des ressources halieutiques, un équilibre entre les niveaux des stocks existants et l'intensité de pêche doit être trouvé. Il est essentiel de disposer de données fiables et exhaustives sur les captures de poisson à la fois pour réaliser une évaluation scientifique des stocks et pour prendre des mesures de gestion appropriées visant à conserver ou à reconstituer les stocks. Une fois que les mesures ont été approuvées, il convient de les appliquer correctement et de contrôler l'activité de la flotte.

43. En vertu du règlement instituant un régime de contrôle, tous les navires d'une longueur hors tout supérieure ou égale à 10 mètres sont tenus de transmettre une série de documents par voie électronique (via le système ERS[22]) ou au format papier. Cela inclut les journaux de pêche, les déclarations de débarquement et les notes de vente pour les quantités supérieures au seuil fixé. Les dispositions du règlement instituant un régime de contrôle et les procédures utilisées par chacun des États membres contrôlés sont présentées à l'***annexe I***.

44. Le règlement instituant un régime de contrôle impose aux États membres d'effectuer des contrôles par recoupements afin de s'assurer que leurs données sont de qualité suffisante. Ces contrôles portent sur les données du système VMS, celles relatives aux

[22] Le système d'enregistrement et de communication électroniques (ERS) permet d'envoyer à l'autorité compétente de l'État membre du pavillon des informations concernant les navires, les sorties et les captures (nom du navire, date de capture, date de départ et d'entrée au port, durée de la sortie, type d'engin et maillage, quantités estimées de chaque espèce, rejets, etc.).

activités de pêche, les informations concernant les ventes, ainsi que sur les autorisations de pêche et les licences, et les données des rapports d'inspection.

45. Les informations fournies par les États membres sur les activités de pêche conformément au règlement instituant un régime de contrôle (débarquements, captures et efforts) sont également utilisées à d'autres fins. Il s'agit des principales informations statistiques sur les débarquements fournies par les États membres pour s'acquitter de leur obligation légale[23] en la matière. Il s'agit aussi d'une source d'informations au sens du cadre pour la collecte des données (voir ***annexe III***), qui a été mis en place pour étayer les avis scientifiques dans le cadre de la PCP.

46. Nous avons analysé la fiabilité des données pertinentes sur les captures dont disposait la Commission et provenant des sources suivantes:

- les journaux de pêche ou documents équivalents utilisés pour consigner les captures;
- les déclarations de débarquement établissant les quantités effectivement débarquées;
- les notes de vente établissant les quantités vendues au premier acheteur.

[23] Règlement (CE) n° 1921/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 relatif à l'envoi de données statistiques sur les débarquements de produits de la pêche dans les États membres et abrogeant le règlement (CEE) n° 1382/91 du Conseil (JO L 403 du 30.12.2006, p. 1).

Vente directe des navires de pêche au consommateur

Source: Cour des comptes européenne.

Les données sur les captures des États membres pour les navires de plus petite taille non soumis aux déclarations électroniques étaient incomplètes et parfois incorrectes

47. Il est essentiel de disposer de données fiables et exhaustives sur les activités de pêche pour assurer une gestion efficace de celle-ci. Pour que les données puissent être consolidées et utilisées au niveau de l'UE, elles doivent être comparables dans les différents États membres et fournies en temps opportun.

48. Le règlement instituant un régime de contrôle n'oblige pas les navires de moins de 10 mètres de long à rendre compte de leurs prises et de leurs débarquements. Les États membres doivent assurer un suivi des activités de ces navires afin de veiller à ce qu'ils respectent les règles de la PCP, en recourant à des plans de sondage ou en exigeant d'eux qu'ils présentent leurs notes de vente ou une déclaration mensuelle de leurs captures. De plus, les États membres peuvent obliger les capitaines de ces navires à tenir un journal de pêche.

49. Nous avons constaté que la France et l'Écosse exigeaient que soit remplie pour les navires de moins de 10 mètres une version simplifiée du journal de pêche. En Espagne,

toutes les ventes devaient être réalisées par l'intermédiaire d'une criée, et les notes de vente étaient disponibles.

50. L'Italie ne collectait pas de données sur les captures ou les débarquements pour les navires de moins de 10 mètres. En outre, ces navires étaient autorisés, conformément au règlement instituant un régime de contrôle (voir ***annexe I***), à vendre directement au consommateur, sans obligation de déclarer ces ventes. Toutefois, contrairement aux dispositions de ce même règlement, l'Italie n'avait pas mis en œuvre de plan de sondage pour collecter des données concernant l'activité de pêche des navires de cette catégorie. Au lieu de cela, elle utilisait des informations obtenues plusieurs mois après l'activité de pêche, collectées selon une méthode et à des fins différentes[24] de celles prévues dans le règlement instituant un régime de contrôle, et sans avoir réalisé d'analyse des risques.

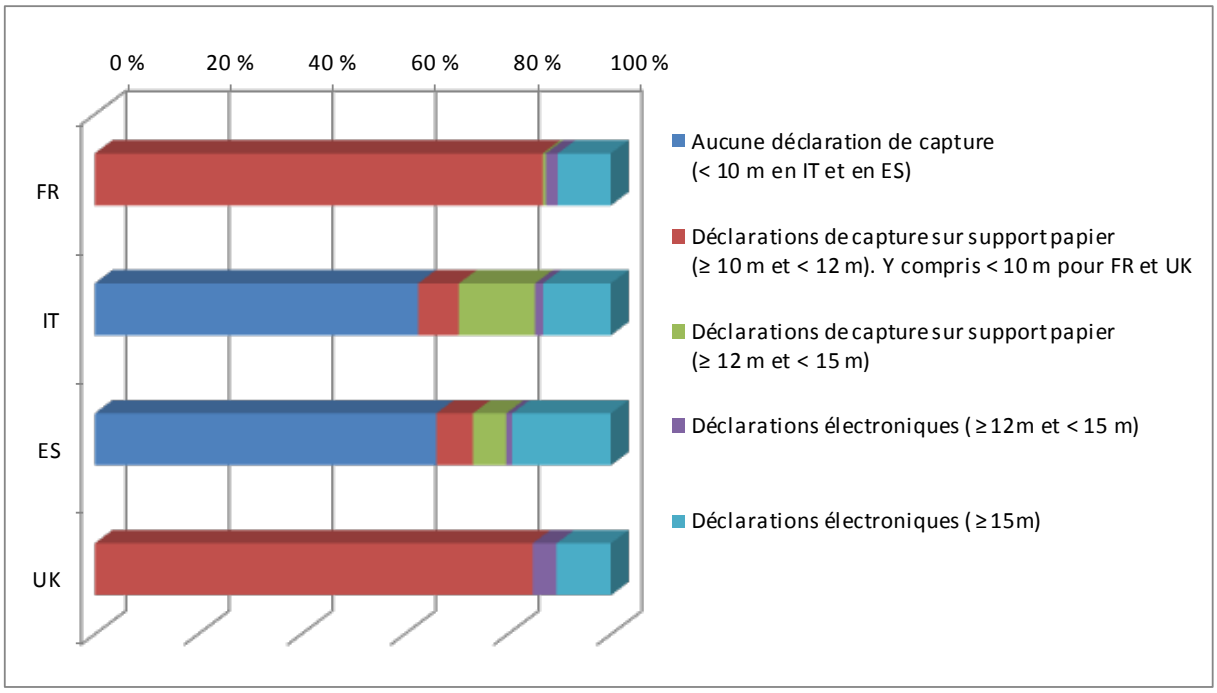
51. Dans les États membres visités[25], la proportion de navires ayant recours à des déclarations sur papier et au format électronique est présentée à la ***figure 6***. Elle montre que relativement peu de navires ont utilisé les déclarations électroniques. En Espagne et en Italie, la plupart des navires de 12 à 15 mètres de long (85 % et 90 % des navires, respectivement) étaient dispensés de déclaration électronique.

---

[24] Dans le contexte du règlement relatif au cadre pour la collecte des données.

[25] Nous ne disposons pas de cette information pour le reste de l'UE.

Figure 6 – Proportion des navires qui enregistrent leurs données sur les captures et les débarquements, et format des données



Source: informations provenant du fichier de la flotte de l'UE et des États membres.

52. De par leur nature, les déclarations sur support papier augmentent le risque d'erreurs de saisie dans les bases de données des États membres relatives aux captures. Nous avons donc vérifié un échantillon de déclarations sur support papier concernant les captures et les débarquements en les comparant aux entrées des bases de données des États membres. Nous avons également vérifié que les navires apparaissaient comme actifs dans le fichier de la flotte.

53. Les travaux d'audit ont révélé que ces informations étaient incomplètes, qu'il existait des erreurs de transcription et, dans certains cas, que des captures avaient été enregistrées pour des navires apparaissant comme inactifs dans les fichiers de flotte. L'***encadré 5*** présente les principales faiblesses que nous avons constatées.

Encadré 5 – Erreurs et faiblesses des systèmes concernant les déclarations sur support papier

En France, le système de déclaration sur support papier est utilisé par 87 % de la flotte, à l'origine d'environ 16 % des captures. Le contractant responsable de la saisie des déclarations papier dans la base de données n'a reçu des informations complètes concernant les captures que pour 45 % des navires utilisant ce type de déclaration. Ces informations ont été retranscrites dans la base de données avec un retard pouvant aller jusqu'à six mois. Notre analyse d'un échantillon de déclarations a mis au jour des différences significatives (plus de 50 kg ou 10 %) entre les déclarations papier sur les captures et les ventes, d'une part, et les données enregistrées dans la base de données, de l'autre. Dans le cadre du plan d'action établi avec la Commission[26], la France avait fixé des indicateurs quantitatifs permettant de suivre aisément par région le taux de soumission pour les déclarations papier.

En Italie, lorsque nous avons effectué des contrôles par recoupements en comparant les navires ayant déclaré des captures en 2015 dans le système d'enregistrement électronique des captures avec les navires en activité dans le fichier de la flotte, nous avons constaté que 30 navires ayant déclaré des captures dans le système électronique n'étaient plus signalés comme étant en activité dans le fichier cette année-là. Le système n'empêchait pas ce type d'erreur.

En Espagne, nous n'avons reçu d'informations que pour 60 % de notre échantillon. En ce qui concerne les navires pour lesquels des informations étaient disponibles, celles sur les captures avaient été correctement retranscrites à partir des déclarations papier.

En Écosse, où tous les navires étaient tenus de présenter une déclaration de captures, il ne manquait que 2 % des déclarations de débarquement. La qualité de la transcription était globalement bonne, même si 10 % des documents examinés présentaient une date de débarquement erronée.

54. Les données sur les captures constituent une source d'informations importante pour les analyses et les avis scientifiques[27], ainsi que pour l'estimation de la pression exercée sur les

---

[26] Décision d'exécution de la Commission établissant un plan d'action pour corriger les déficiences du système français de contrôle de la pêche (C(2014) 3594 final).

[27] Par exemple, pour assister la Commission dans l'élaboration de la proposition des possibilités de pêche annuelles pour certaines espèces et du rapport annuel sur la capacité de la flotte européenne.

stocks halieutiques. La fiabilité de ces informations est mise à mal par les lacunes affectant les données sur les captures des navires de moins de 10 mètres de long et par les faiblesses constatées dans le traitement des déclarations de captures sur support papier. La Commission elle-même a souligné[28] la nécessité de disposer de données précises sur les captures et l'importance de l'absence de ces informations pour les petits navires qui ne sont pas soumis à des obligations de déclaration de ces données.

Les données sur les ventes n'étaient pas suffisamment complètes ou cohérentes avec les déclarations de débarquement

55. En vertu du règlement instituant un régime de contrôle, les États membres sont tenus de procéder à des contrôles par recoupements des données relatives aux activités de pêche (telles que les informations sur les captures, les débarquements et les notes de ventes). Ces mesures devraient améliorer la fiabilité des données sur les captures.

56. Nous avons effectué des contrôles par recoupements des déclarations de débarquement et des notes de vente pour un échantillon de navires (voir note de bas de page 11). Nous avons constaté que les notes de vente n'étaient pas toujours disponibles et qu'il existait d'importantes différences inexpliquées entre les déclarations de débarquement et les quantités enregistrées comme ayant été vendues. Étant donné que les États membres utilisent ensuite ces sources d'informations pour la validation des données, l'ampleur des différences que nous avons constatées dans notre échantillon a mis en évidence une marge de progression considérable. L'***encadré 6*** donne des précisions à ce sujet.

Encadré 6 – Erreurs et faiblesses des systèmes concernant les contrôles par recoupements entre les déclarations de débarquement et les notes de vente

En France, les notes de vente n'ont été transmises dans leur intégralité que par 67 % des navires inclus dans notre échantillon. Aucune note de vente n'était disponible pour 15 % des navires. Nous avons comparé les données de débarquement et les notes de vente des navires pour lesquels toutes les informations étaient disponibles et avons relevé des erreurs dans 2,6 % des cas.

[28] Rapport sur la capacité de la flotte pour 2016 (voir ***encadré 1***).

En Italie, nous avons constaté l'absence de notes de vente pour 17,5 % des navires, mais l'absence de déclaration de débarquement ne concernait qu'un seul navire. Nous avons comparé les données de débarquement et les notes de vente des navires pour lesquels toutes les informations étaient disponibles et avons relevé des erreurs dans 29 % des cas (navires de plus de 15 mètres de long pour lesquels nous disposions des notes de vente et des déclarations de débarquement).

En Espagne, nous avons constaté que les notes de vente étaient manquantes pour 39 % des débarquements retenus dans notre échantillon. Cela s'expliquait par le fait que la communauté autonome, responsable de la transmission des notes de vente, ne disposait pas d'un système prévu à cet effet. L'Espagne travaillait à résoudre ce problème. Nous n'avons relevé aucune différence significative lorsque nous avons comparé les notes de vente et les déclarations de débarquement pour un échantillon de navires.

En Écosse, nous avons constaté des divergences entre les déclarations de débarquement et les notes de vente pour 62,5 % des navires de l'échantillon.

Le système d'échange d'informations entre les États membres était inefficace

57. Le règlement instituant un régime de contrôle prévoit un partage d'informations entre les États membres, essentiel pour gérer les situations fréquentes où des navires capturent, débarquent ou vendent leurs prises dans des États membres autres que le leur. La Commission a mis à la disposition des États membres une plateforme en ligne pour faciliter ces échanges, mais ne fait pas de suivi de ce type d'échange d'informations entre eux.

58. En ce qui concerne les États membres contrôlés, nous avons recoupé les données de débarquement des navires d'un État membre avec celles des autres États membres concernés par l'audit. Nous avons constaté que la France avait déclaré à tort des captures provenant de navires espagnols débarquées au Royaume-Uni et vendues en France comme ayant été «débarquées en France». Nous avons également observé que l'Italie n'avait pas déclaré comme «débarquées en Italie» toutes les captures débarquées dans ses ports en 2015 par des navires espagnols. L'Espagne avait pourtant transmis les notifications de débarquement concernant ses navires de pêche aux autorités italiennes, qui auraient donc dû avoir connaissance des captures débarquées par les navires espagnols.

59. La Commission est consciente du fait que les systèmes d'échange entre États membres ne sont pas fiables et aboutissent à ce type d'erreurs de transmission. Elle a constaté que l'organisation interne des États membres en ce qui concerne les systèmes de stockage et de transmission de données est souvent trop complexe, et que les systèmes informatiques sont souvent incompatibles entre États membres, voire au sein d'un même État membre.

60. Les inspecteurs écossais utilisaient un autre système de partage de documents en ligne pour mettre à disposition les documents de transport des captures débarquées dans leurs ports par des navires battant le pavillon d'autres États membres. Lors du transport des captures en dehors de l'Écosse, ce système a permis à l'État membre de destination d'inspecter les camions transportant la marchandise, s'il l'estimait nécessaire, et de recouper ces informations avec d'autres données. Même s'il s'agit d'un exemple positif de coopération, cet état de fait indique également que l'échange de données et d'informations sur les plateformes existantes pourrait être plus efficace.

Les processus et les systèmes de validation des données présentaient des faiblesses

61. Après s'être assuré que les données requises ont été enregistrées conformément au règlement instituant un régime de contrôle, chaque État membre doit mettre en place son propre système de validation des données afin de détecter les incohérences, les erreurs et les informations manquantes.

62. Nous avons examiné si les États membres visités avaient ou non mis en place des systèmes de validation adéquats. Les principales faiblesses affectant la validation concernaient le manque de fiabilité des algorithmes de validation et le manque de contrôles par recoupements entre les différentes sources d'information et bases de données. Elles sont présentées à l'***encadré 7***.

63. Outre les obligations prévues par le règlement instituant un régime de contrôle, certains des États membres visités avaient effectué des vérifications supplémentaires sur les données pour en améliorer encore la qualité:

a) contrôle par recoupements visant à vérifier que l'identifiant du navire correspond à un navire actif dans le fichier. En Italie, le seul pays où nous avons observé que ce contrôle

n'était pas effectué, des navires qui n'étaient plus inscrits dans le fichier de la flotte ont déclaré des captures (voir ***encadré 5***);

b) vérification que les lieux de pêche étaient indiqués dans les déclarations de capture et de débarquement. En Italie, le seul pays où nous avons observé que cette vérification n'avait pas lieu, nous avons constaté qu'en 2015, un total de 50 576 tonnes de poisson ont été déclarées comme débarquées et 2 774 tonnes de poisson ont été déclarées en captures sans que soit précisée la zone de pêche;

c) vérification que la tolérance de 10 %[29] par espèce entre la déclaration de capture et la déclaration de débarquement a été respectée. Des quatre pays visités au cours de l'audit, seule l'Écosse avait mis en place ce système de comparaison automatique.

Encadré 7 – Faiblesses affectant la validation des données dans les États membres

En France, les données sur les captures, les débarquements et les ventes ont été traitées automatiquement au moyen d'une application électronique permettant d'effectuer des contrôles par recoupements et des corrections sur la base d'une série d'algorithmes. Nous avons constaté que les algorithmes utilisés n'étaient pas fiables. Ils étaient à l'origine de nombreuses duplications de données, d'erreurs au niveau des espèces et d'autres problèmes. Lorsque les données sur les captures et les débarquements présentaient des divergences, ou lorsque les dates de capture, de débarquement ou de vente étaient trop éloignées, le système sélectionnait une valeur, susceptible d'être erronée, et ne conservait pas l'historique des données d'origine. Les autorités avaient mis en place un système pour repérer et corriger les anomalies dans le cadre du plan d'action, mais d'autres améliorations étaient nécessaires.

En Italie, il existait plusieurs bases de données indépendantes les unes des autres contenant des informations sur la flotte de pêche et son activité (fichier de la flotte, licences, données sur les captures, etc.), mais les contrôles par recoupements requis par le règlement instituant un régime de contrôle n'avaient pas été effectués. En raison de retards dans la procédure de marché public et d'un manque de ressources, aucun système de validation n'avait encore été mis en place.

[29] Le règlement instituant un régime de contrôle autorise une tolérance entre le poids estimé et le poids réel des captures.

En Espagne, le système de validation ne permettait d'effectuer des contrôles par recoupements que sur les déclarations de capture et de débarquement. Les autres sources d'information prévues par le règlement instituant un régime de contrôle (notamment le système VMS) n'étaient pas encore utilisées.

Les autorités écossaises ont réalisé les contrôles par recoupements requis par le règlement instituant un régime de contrôle, ainsi que d'autres contrôles dont elles estimaient qu'ils apportaient une valeur ajoutée (les informations issues de la surveillance par satellite du système VMS ont été comparées aux observations maritimes et aériennes faites par les navires et avions d'inspection enregistrées dans le système de suivi, de contrôle et de surveillance; les informations du journal de pêche et les données de la déclaration de débarquement ont été comparées afin de veiller à ce que les navires respectent leurs obligations déclaratives en matière de débarquement et de repérer des erreurs concernant les captures dans le journal de pêche).

64. Malgré les efforts déployés par les États membres, au moment de l'audit, trois des quatre États visités ne respectaient pas l'ensemble des exigences. La France et l'Italie, en particulier, avaient encore d'importants progrès à faire.

La Commission n'a pas reçu des États membres d'ensembles complets de données validées

65. Le règlement instituant un régime de contrôle prévoit que chaque État membre du pavillon notifie par voie électronique à la Commission avant le 15 de chaque mois les données agrégées du mois précédent concernant les captures pour chaque stock ou groupe de stocks soumis à des TAC ou à des quotas. Les États membres doivent également communiquer à la Commission, chaque trimestre, les données agrégées relatives aux quantités des stocks autres que ceux notifiés chaque mois. Ces informations constituent pour la Commission la principale source de données concernant la consommation des quotas et l'activité de pêche de la flotte de l'UE. La Commission transmet ces données aux organisations régionales de gestion des pêches. Il importe donc que les données soient fiables, de manière à ce que les bonnes décisions de gestion puissent être prises.

66. Les États membres communiquent également les informations sur les captures à Eurostat, qui rassemble les statistiques de la pêche pour l'UE.

67. Nous avons procédé à des contrôles par recoupements des données agrégées relatives aux captures dont disposait la Commission (DG MARE et Eurostat) pour les quatre pays visités en les comparant aux données fournies directement par les autorités nationales. Nous avons relevé des différences significatives présentées en détail dans le ***tableau 1***.

Tableau 1 – Différences entre les données des États membres, de la DG MARE et d'Eurostat

Prises par État membre (en milliers de tonnes)	Source des données	2013	2014	2015
Espagne	État membre	878	910	870
	DG MARE	483	942	926
	Eurostat	904	1 237	902
	Différence DG MARE / État membre	**-45 %**	**3 %**	**6 %**
	Différence DG MARE / Eurostat	**-47 %**	**-24 %**	**3 %**
France	État membre	542	537	477
	DG MARE	574	536	436
	Eurostat	529	544	497
	Différence DG MARE / État membre	**6 %**	**0 %**	**-8 %**
	Différence DG MARE / Eurostat	**9 %**	**-1 %**	**-12 %**
Italie	État membre	76	76	80
	DG MARE	38	28	23
	Eurostat	173	177	191
	Différence DG MARE / État membre	**-50 %**	**-63 %**	**-72 %**
	Différence DG MARE / Eurostat	**-78 %**	**-84 %**	**-88 %**
Royaume-Uni	État membre	628	759	708
	DG MARE	911	752	707
	Eurostat	618	752	702
	Différence DG MARE / État membre	**45 %**	**-1 %**	**0 %**
	Différence DG MARE / Eurostat	**47 %**	**0 %**	**1 %**

Source: États membres, DG MARE et Eurostat.

68. Différentes raisons expliquent ces écarts: des informations manquantes concernant certains segments de la flotte ou certains stocks, la révision des données par les États membres ou la duplication de données (voir ***encadré 8***).

Encadré 8 – Problèmes à l'origine d'incohérences entre les sources de données

Certains stocks et segments de la flotte ne figuraient pas parmi les données envoyées à la DG MARE

Pour la France, la différence entre les données de l'État membre et les informations envoyées à la DG MARE en 2015 s'explique par le fait que les données concernant les captures couvertes par des accords de partenariat avec des pays tiers ont été envoyées séparément, sous un format électronique différent de celui demandé par la Commission, et n'ont pas été téléchargées dans le système de cette dernière. Comme la France a utilisé le même format en 2014, la légère différence constatée au niveau des totaux bruts doit être imputable à des surdéclarations d'autres données.

L'Italie n'a pas transmis d'informations concernant les captures effectuées par les navires de moins de 10 mètres ou par les navires tenus de présenter leurs journaux de pêche sur support papier, lesquels, pris dans leur ensemble, représentent 85 % du nombre total de navires, et au moins 23 % du total des captures.

Les États membres n'ont pas toujours transmis les corrections ultérieures à la DG MARE

Pour l'Espagne, les données de la Commission pour 2014 et 2015 n'incluaient pas les corrections après l'échéance fixée par la DG MARE. En 2013, l'État membre n'a pas transmis de données concernant les espèces non soumises à des TAC et à des quotas.

Duplication, dans la base de données de la Commission, des données des déclarations mensuelles et trimestrielles jusqu'à 2013

Ce fut le cas pour le Royaume-Uni en 2013 pour les données de certaines espèces de poisson.

69. Alors que les différences entre les chiffres agrégés de la DG MARE et d'Eurostat avaient légèrement diminué, les tests effectués par la DG MARE sur un échantillon d'espèces ont montré qu'il existait toujours des divergences considérables pour certaines d'entre elles. Comme les chiffres pouvaient être plus ou moins élevés selon les espèces, l'impression d'amélioration des données agrégées pouvait être trompeuse. Un groupe de travail avait été mis en place par les deux services afin d'améliorer la qualité des données et de venir à bout des incohérences.

70. L'ampleur des différences globales suscite des doutes quant à la fiabilité, l'exhaustivité et la comparabilité des données sur les captures dont dispose la Commission. Ces données sont également utilisées dans le cadre pour la collecte des données, qui fournit des

informations qui contribuent à l'élaboration d'avis scientifiques et à la prise de décisions de gestion des pêches. Par conséquent, le manque de fiabilité des données complique la gestion des pêches, et les bons choix (par exemple concernant les TAC, les quotas, l'effort de pêche ou les mesures techniques) risquent de ne pas toujours être faits.

71. De plus, le règlement instituant un régime de contrôle exige des États membres qu'ils transmettent des données sur les captures agrégées par stock. Cependant, le fait qu'il ne les oblige pas à préciser les zones de pêche, la taille des navires et les engins de pêche utilisés limite la possibilité de procéder à une analyse approfondie des données sur les captures (par exemple, l'impact d'un segment de la flotte sur un stock spécifique).

Le système d'inspection fonctionnait correctement, mais des faiblesses dans l'application des sanctions ont altéré l'efficacité de la mise en œuvre

72. Un système d'inspection efficace fait partie des éléments clés garantissant que les activités de pêche demeurent durables et que l'avenir à long terme du secteur soit assuré. Le système doit permettre de vérifier le respect des règles de gestion de la pêche (par exemple, le fonctionnement du système VMS, la présentation des déclarations, la conformité des engins avec les spécifications prévues, la taille des poissons, etc.) applicables à tous les opérateurs du secteur et d'établir des sanctions en cas de non-respect. Les États membres sont responsables de la mise en place des structures nécessaires et de la mise à disposition des moyens financiers, de l'équipement et du personnel requis pour assurer les inspections et appliquer les sanctions. Dans l'accomplissement de ces tâches, il convient de tenir compte des principes de non-discrimination et de non-distorsion de la concurrence entre les secteurs, les navires et les personnes, énoncés dans le règlement instituant un régime de contrôle. Ces principes sont particulièrement importants en raison de la dimension par nature transfrontière des activités de pêche, dans le cadre desquelles les navires peuvent opérer dans les eaux d'autres États membres.

Les États membres ont généralement bien planifié les inspections, mais les rapports devraient être davantage normalisés et mieux consignés

73. Pour que le système d'inspection fonctionne correctement[30], les États membres doivent disposer de structures appropriées et effectuer des analyses de risques afin de déterminer les niveaux de risque pour les différents opérateurs, flottes et activités. Sur la base des risques recensés, ils devraient élaborer un plan annuel d'inspection et allouer les moyens financiers, les équipements et le personnel nécessaires. Les États membres devraient créer une base de données électronique leur permettant de suivre le déroulement du plan, puis d'analyser et d'utiliser les résultats des inspections. La base de données devrait être mise à jour régulièrement et contenir tous les rapports d'inspection et de surveillance créés par leurs agents. Lorsque le navire de pêche inspecté bat le pavillon d'un autre État membre, une copie du rapport d'inspection doit être envoyée sans délai au pays concerné si une infraction est constatée lors de l'inspection.

Les activités d'inspection ont généralement été bien planifiées

74. Nous avons examiné l'organisation des activités d'inspection dans les États membres contrôlés[31], ainsi que les procédures existantes pour la réalisation d'analyses de risques et l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'inspection. L'***annexe IV*** présente l'organisation des inspections dans les États membres visités.

75. Au cours de l'audit, nous avons constaté qu'une analyse des risques a été réalisée dans les quatre États membres visités et, à l'exception de la France, qu'elle a été coordonnée au niveau national en tenant compte des risques tant nationaux que locaux. À la suite de ces analyses des risques, des plans d'inspection ont été établis. En France, la coordination entre les niveaux national, régional et local a pâti de la complexité de l'organisation administrative.

76. Nous avons constaté que la mise en œuvre par les États membres de leurs plans d'inspection a parfois été entravée. En France et en Espagne, les priorités d'inspection

---

[30] Voir article 5 du règlement instituant un régime de contrôle.

[31] Dans le cas du Royaume-Uni, nous n'avons examiné que le système écossais.

n'étaient pas fixées par l'autorité qui fournissait les ressources. En France, il existait parfois un décalage entre les tâches assignées et les ressources affectées, de sorte que, par voie de conséquence, les équipes de contrôle ne parvenaient pas à couvrir la totalité des débarquements ciblés et le nombre d'inspections a diminué ces dernières années. Selon les autorités des États membres, des facteurs externes ont pu réduire le niveau de priorité des inspections dans le domaine de la pêche (par exemple, la crise des migrants en Méditerranée a mobilisé des moyens navals).

77. Les États membres ont fourni aux inspecteurs tout un éventail d'outils informatiques et de bases de données, afin de les aider à s'acquitter de leur tâche et à en rendre compte. Cependant, à l'exception de l'Espagne et d'un département français, les inspecteurs n'avaient pas accès aux informations lorsqu'ils se trouvaient sur place (par exemple, grâce à des terminaux mobiles). Au lieu de cela, ils devaient contacter le CSP pour s'informer. Cette situation est problématique, en particulier dans les cas où l'inspection ne peut pas être planifiée à l'avance et doit être effectuée de manière impromptue à l'arrivée au port. Dans ces cas de figure, un accès rapide aux informations permettrait de cibler les navires à inspecter plus efficacement. En outre, en l'absence d'accès à l'information en temps réel pendant les inspections, les inspecteurs ne peuvent pas recouper l'identité du navire, ses autorisations et ses caractéristiques avec les documents détenus à bord. De ce fait, il est plus difficile de détecter, dans la base de données, des erreurs telles que celles relevées au cours de l'audit (voir ***encadré 4***), ainsi que les modifications non autorisées des caractéristiques du navire. Dans certains bureaux portuaires en France, il était même très difficile pour les inspecteurs d'accéder à des applications informatiques depuis leur bureau, ce qui les a empêchés de préparer efficacement les inspections.

Les pratiques d'inspection doivent être davantage normalisées

78. Pour que des contrôles de conformité efficaces puissent être effectués et que les opérateurs du secteur de la pêche soient traités de manière équitable dans le cadre des inspections des activités de pêche, les autorités des États membres devraient procéder à des inspections similaires de manière normalisée, et mettre au point des protocoles et des manuels d'inspection appropriés. Nous avons examiné la manière dont les inspections au débarquement étaient effectuées dans les États membres visités. Les inspecteurs utilisaient

un rapport type national unique (Italie et France) ou des modèles et des manuels d'inspection (Espagne et Écosse), à l'exception de la région méditerranéenne de la France, où ils utilisaient différentes listes de contrôle, voire aucune, pendant l'inspection. Les outils de normalisation créés ont offert un cadre satisfaisant pour garantir le respect du principe de non-discrimination pour les activités de contrôle, mais ils n'ont pas toujours été utilisés.

79. L'Agence européenne de contrôle des pêches (AECP) est chargée d'organiser la coordination opérationnelle des activités de contrôle entre les États membres. Elle assiste les États membres et la Commission, principalement grâce à des plans de déploiement commun (PDC) régionaux[32]. Nous avons constaté que le PDC pour la mer Méditerranée fournissait pour le thon rouge et l'espadon des listes de contrôle très complètes pour les inspections au débarquement. Elles ne sont toutefois pas obligatoires et ne constituent qu'un support pédagogique. Dans la pratique, elles n'ont pas été utilisées pour les inspections nationales en Italie et en France, bien qu'elles représentent un bon outil pour harmoniser les approches d'inspection.

Toutes les activités d'inspection n'ont pas été consignées dans la base de données nationale

80. Le règlement instituant un régime de contrôle impose aux États membres de tenir à jour une base de données électronique répertoriant l'ensemble des activités d'inspection et de surveillance relatives à la pêche[33] (y compris les inspections concernant le transport et la commercialisation). Lorsqu'elles sont tenues à jour correctement, ces bases de données constituent un outil efficace pour aider à mieux planifier et exécuter les inspections et à en rendre compte. Nous avons constaté que les bases de données des inspections n'étaient pas toujours pleinement opérationnelles et ne contenaient pas systématiquement les rapports

---

[32] Les PDC sont établis pour les pêcheries ou les zones considérées comme prioritaires par la Commission européenne et les États membres concernés. Ils peuvent s'appliquer soit aux eaux européennes pour lesquelles un programme spécifique d'inspection et de contrôle est adopté par la Commission en coopération avec les États membres, soit aux eaux internationales placées sous l'autorité d'une organisation régionale de gestion des pêches (ORGP).

[33] Article 78 du règlement instituant un régime de contrôle.

d'inspections menées par l'ensemble des autorités participant aux activités de pêche (par exemple, les opérateurs intervenant dans la première vente ou le transport; aux niveaux national et régional), comme illustré à l'***encadré 9***.

Encadré 9 – Exemples de lacunes dans les bases de données d'inspection et de surveillance

En France, la base de données électronique des inspections n'était pas pleinement opérationnelle en 2015 (lenteur et manque de convivialité). Le nombre de rapports saisis a donc été faible, et le système ne pouvait pas être utilisé pour planifier, suivre et coordonner efficacement les inspections.

En Espagne, les autorités régionales pouvaient inspecter des navires également inspectés par les autorités centrales. Afin de coordonner leurs travaux, un groupe de travail a été mis en place en 2012. Au moment de notre audit, il n'existait pas de base de données électronique centralisée répertoriant toutes les inspections par navire, ce qui aurait constitué une source d'information précieuse pour les différentes autorités en charge des inspections.

Les sanctions appliquées n'étaient pas toujours dissuasives, proportionnées et efficaces

81. Pour que les inspections soient efficaces et permettent de diminuer les infractions à la PCP, elles doivent être suivies de sanctions lorsque cela s'avère nécessaire. Ces sanctions, prévues par les États membres, doivent être dissuasives, proportionnées et efficaces[34]. Elles doivent tenir compte de la gravité de l'infraction et des avantages économiques potentiels en découlant.

82. Afin de garantir l'égalité de traitement des opérateurs, quelles que soient les eaux dans lesquelles l'infraction a été commise, tout en préservant le droit des États membres de mettre en place leur propre système de sanctions dans le respect du principe de subsidiarité, le règlement instituant un régime de contrôle a instauré un système de points pour les infractions graves concernant la licence de pêche ou le capitaine d'un navire. Le système de points est applicable depuis le 1er janvier 2012. Si le nombre total de points est égal ou supérieur à un certain niveau, la licence de pêche doit être suspendue ou retirée définitivement.

[34] Article 89, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1224/2009.

Les sanctions appliquées n'ont pas toujours permis d'empêcher la récidive

83. Comme le montre le ***tableau 2***, les États membres ont utilisé différents systèmes de sanctions pour punir les infractions à la PCP.

Tableau 2 – Procédures de sanction appliquées par les États membres

État membre	Type de sanction
Espagne	La procédure utilisée était d'ordre administratif. Le montant de l'amende imposée correspondait à une catégorie d'infraction et dépendait de l'impact environnemental, du caractère récurrent et de la gravité de l'infraction. La valeur des captures pouvait être ajoutée au montant total de la sanction. Le système de points n'a été utilisé que partiellement.
France	Les procédures utilisées étaient d'ordre administratif et pénal, la décision étant laissée à l'appréciation de l'autorité d'inspection. Aucune information n'était disponible au niveau national sur les sanctions pénales appliquées. Alors même que la législation nationale prévoyait des amendes forfaitaires ou des sanctions proportionnées aux avantages économiques, en pratique, chaque autorité publique définissait les sanctions sans tenir compte de ces considérations. Le système de points n'a pas été utilisé.
Italie	Les procédures utilisées par les autorités d'inspection étaient d'ordre administratif et pénal. Le montant de l'amende était décidé par l'autorité publique dans la fourchette fixée par la législation. Il n'y avait aucune corrélation entre les sanctions et l'avantage économique retiré, sauf dans quelques cas. Dans un souci de rapidité, les autorités laissaient au contrevenant le choix de payer soit deux fois le montant minimum de l'amende ou le tiers de l'amende maximale correspondant à une catégorie d'infraction, soit un montant fixé par le juge. Le système de points a été utilisé pour les infractions graves.
Royaume-Uni (Écosse)	Les procédures utilisées étaient d'ordre administratif et pénal. Des amendes ont rarement été infligées, et il a plus souvent été fait recours à des mesures préventives qu'à de véritables sanctions. Les sanctions financières appliquées ont été décidées par les autorités publiques dans la fourchette fixée par la législation nationale, en tenant compte de l'avantage économique retiré. Le système de points n'a été utilisé que de façon limitée (il n'a pas été appliqué de manière cohérente, et pas dans tous les cas d'infractions graves).

Source: législation, informations recueillies sur place et bases de données des infractions et des sanctions.

84. Nous avons constaté que l'obligation de lier la sanction à l'avantage économique retiré de l'infraction était systématiquement respectée en Espagne. En Écosse, elle a été systématiquement respectée dans les quelques cas où des amendes ont été infligées. Même

si la législation prévoyait cette disposition dans certains cas en Italie[35] et en France, elle n'a généralement pas été appliquée dans la pratique.

85. Afin d'apprécier l'effet dissuasif des sanctions, nous avons analysé la liste de celles prises dans les États membres visités pour repérer les navires sanctionnés plusieurs fois. Le nombre de navires ayant commis plus de cinq infractions est indiqué dans le ***tableau 3***.

Tableau 3 – Flotte, inspections, infractions et récidives dans les États membres visités au cours de la période 2013-2015

État membre	Total de la flotte au 31 décembre 2015	Nombre total d'inspections en mer ou au débarquement	Nombre total d'inspections ayant abouti à la découverte d'infractions	% d'inspections ayant abouti à la découverte d'infractions	Nombre total de navires ayant commis plus de cinq infractions au cours des trois années	% de la flotte ayant commis plus de cinq infractions
Espagne	9 396	23 146	4 703	20 %	25	0 %
France(1)	6 910	39 515	1 585	4 %	43	1 %
Italie(2)	12 316	18 038	3 536	20 %	72	1 %
Royaume-Uni (Écosse)(3)	2 015	16 990	5 150	30 %	169	8 %

(1) Les données pour la France englobent les inspections effectuées par les nombreuses autorités concernées, chaîne de commercialisation incluse. Pour la période 2014-2015, nous ne disposions que de données incomplètes (voir ***encadré 9***).

(2) Les autorités responsables des inspections en Italie sont également chargées des inspections après la première vente, et assument aussi d'autres responsabilités outrepassant le champ d'application du règlement instituant un régime de contrôle.

(3) Le nombre total de navires de la flotte britannique s'élève à 6 232; le chiffre de 2 015 correspond au nombre de navires en Écosse à la fin de l'année 2015 selon les statistiques de la direction *Marine Scotland*.

Source: données transmises par les États membres.

---

[35] Les autorités ont récemment introduit des dispositions établissant un lien entre certaines infractions graves et la valeur économique du poisson, mais seulement dans des cas bien définis (obligation de débarquement et tailles minimales des poissons). Ces dispositions législatives ayant été adoptées après l'audit, leur application n'a pas pu être vérifiée.

86. En Espagne, le nombre de navires ayant commis plus de cinq infractions entre 2013 et 2015 était négligeable par rapport à l'ensemble de la flotte. Cette situation pourrait s'expliquer par le fait que la loi prévoit la possibilité de doubler les amendes si le capitaine commet à nouveau la même infraction dans un délai de 18 mois, ou si une quelconque infraction est commise dans les trois ans qui suivent l'infraction initiale.

87. L'Écosse présente, de loin, la plus forte proportion de navires ayant commis plus de cinq infractions entre 2013 et 2015, avec 169 opérateurs uniques. Bien que l'amende soit doublée si une infraction déjà sanctionnée par une amende est commise à nouveau, le nombre d'amendes infligées était très faible. En pratique, la plupart des mesures prises à la suite d'infractions consistaient en des lettres d'information et en des avertissements verbaux et écrits. Ces mesures «douces» ont été appliquées même en cas d'infractions graves (par exemple, la capture de poissons après la fermeture de la pêcherie correspondante) et n'ont pas semblé prévenir la récidive. Même si les efforts d'inspection et la couverture ont été plus élevés que dans d'autres États membres, la récidive était plus importante, ce qui indique que les sanctions sont moins dissuasives.

88. En Italie, la récidive concernait en majeure partie le code de la navigation (marquage des navires, règles concernant l'équipage), qui ne fait pas partie de la PCP. En France, les auditeurs n'ont pas pu obtenir de vue d'ensemble de toutes les sanctions, car les bureaux en charge des affaires maritimes (la direction départementale des territoires et de la mer, la direction interrégionale de la mer et la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture) n'ont reçu aucune information concernant les sanctions appliquées par les tribunaux dans le cadre de la procédure pénale. L'analyse est donc incomplète.

Le système de points n'a pas été appliqué de manière uniforme

89. Nous avons constaté que le système de points pour les infractions graves requis par le règlement instituant un régime de contrôle[36] a été mis en place en Italie et fonctionne

[36] Article 92 du règlement (CE) n° 1224/2009.

correctement. Appliqué partiellement en Espagne et de façon incohérente en Écosse, il n'a pas été mis en œuvre en France. L'***encadré 10*** fournit des précisions supplémentaires.

Encadré 10 – Les systèmes de points de pénalité des États membres

En Espagne, le système de points de pénalité de l'UE a été appliqué dans un nombre limité de cas (49 entre 2013 et 2015). La prudence a été de rigueur compte tenu de l'impact socio-économique du retrait des licences de pêche. Même sans que des points aient été attribués, des licences ont été temporairement suspendues pour des infractions considérées comme particulièrement graves, et des propriétaires et capitaines de navires ont été temporairement interdits d'exploitation.

En Écosse, le système de points de pénalité de l'UE n'était pas appliqué de manière cohérente. Les autorités ont adopté des approches différentes pour des infractions similaires en fonction des actions et des sanctions qui en ont découlé, allant ainsi à l'encontre du principe de non-discrimination figurant dans le règlement instituant un régime de contrôle. Des points n'ont été appliqués que pour des infractions graves ayant fait l'objet d'une condamnation judiciaire. Aucun point n'a été ajouté pour les infractions graves renvoyées devant un tribunal afin de faire appliquer les amendes fixées dans le cadre de la procédure administrative, ou lorsque seuls un avertissement ou une lettre d'information ont été délivrés. Des points n'ont été appliqués que dans sept cas entre 2013 et 2015.

En France, le système de points de pénalité de l'UE n'a pas été appliqué. Des règles et des procédures claires concernant les responsabilités en matière de sanctions et de points faisaient défaut au niveau national. La Commission a établi un plan d'action avec la France pour remédier aux carences relatives à l'organisation et à la mise en œuvre des inspections et des sanctions. Le plan d'action n'était pas achevé au moment de notre audit.

90. Les États membres n'ayant pas appliqué le système de points de façon cohérente, les conditions de concurrence pour les opérateurs du secteur de la pêche n'étaient pas équitables. Des points peuvent ne pas avoir été attribués à des opérateurs de l'UE qui avaient commis une infraction grave donnée dans des États membres différents ou dans différentes régions d'un même État membre.

91. Lorsque l'infraction est commise dans les eaux d'un autre État membre, c'est l'État membre du pavillon qui est chargé d'appliquer les points. Les États membres échangent des données concernant l'infraction. Toutefois, il n'existe actuellement aucun fichier européen

recensant les infractions et les sanctions qui permettrait un meilleur suivi du système de points, une analyse des risques plus efficace et une transparence accrue entre les États membres.

92. L'AECP a développé le système électronique de production de rapports d'inspection (EIR) qui a été mis à disposition des États membres afin que ceux-ci l'utilisent comme base de données nationale pour leurs rapports d'inspection. Cet outil pourrait être utilisé par les États membres pour partager des informations sur les inspections et les points.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

93. Pour parvenir à garantir la viabilité à long terme du secteur de la pêche et des stocks halieutiques, la politique commune de la pêche a besoin d'un système de contrôle efficace. Le cadre de contrôle des pêches de l'UE a été révisé pour la dernière fois en 2009 au moyen d'un règlement du Conseil, afin de remédier aux carences connues à l'époque, que le rapport spécial n° 7/2007 de la Cour avait mises en évidence. Il fixe les principes et les règles de contrôle des activités de pêche, des mesures de gestion de la pêche, des exigences concernant la communication de données, ainsi que des modalités d'inspection et des sanctions.

94. Nous avons cherché à déterminer si l'UE disposait ou non d'un système de contrôle des pêches efficace, en examinant les principales exigences du règlement instituant un régime de contrôle des pêches de l'UE et leur mise en œuvre par les États membres. Nous avons analysé la manière dont les États membres ont vérifié les composantes de la capacité de leur flotte (jauge brute et puissance du moteur), et s'ils ont mis à jour régulièrement le fichier de leur flotte, si les mesures de gestion de la pêche ont été correctement mises en œuvre, si les données nécessaires à la gestion des pêches étaient exhaustives et fiables, et si les inspections et les sanctions ont été correctement planifiées, exécutées et appliquées.

95. Depuis notre audit de 2007 et la réforme du règlement instituant un régime de contrôle, les États membres et la Commission ont accompli des progrès dans plusieurs domaines. Nous avons néanmoins constaté qu'en raison de faiblesses importantes dans la plupart des domaines audités, l'UE ne dispose pas encore d'un système de contrôle des pêches suffisamment efficace pour contribuer à la réussite de la PCP. Les États membres

n'avaient pas encore pleinement mis en œuvre le règlement de l'UE instituant un régime de contrôle des pêches, et certaines dispositions de ce dernier devraient être modifiées pour permettre aux États membres de contrôler efficacement les activités de pêche.

96. Les États membres où nous nous sommes rendus ne vérifiaient pas suffisamment l'exactitude de la capacité de leur flotte en termes de jauge brute et de puissance motrice. Si le règlement instituant un régime de contrôle des pêches prévoit expressément une procédure régissant les vérifications documentaires et physiques de la puissance motrice, il ne comporte rien de tel pour les vérifications de la jauge brute. Nous avons constaté que les États membres que nous avons visités ne vérifiaient pas la jauge de leurs navires de pêche et que deux d'entre eux n'avaient pas encore effectué les vérifications requises de la puissance motrice. Lorsque ces contrôles ont été effectués, ils ont mis au jour des différences entre la puissance motrice réelle et celle documentée. Ce constat démontre la nécessité d'effectuer de telles vérifications, et ce d'autant plus que les flottes de certains États membres atteignent une capacité proche des plafonds fixés (points 14 à 20). Au cours de l'audit, nous avons également relevé un nombre important d'incohérences entre les informations relatives aux navires consignées dans le fichier de la flotte et celles contenues dans les pièces justificatives (points 21 à 24).

Recommandation n° 1 – Améliorer la fiabilité des informations relatives aux flottes de pêche

Afin d'améliorer la précision des informations concernant la capacité de pêche, les États membres devraient, d'ici 2018,

a) établir des procédures destinées à vérifier l'exactitude des informations consignées dans leur fichier de flotte national.

Dans la perspective d'une modification éventuelle du règlement instituant un régime de contrôle, et afin d'améliorer la précision des informations concernant la capacité de pêche, nous recommandons à la Commission d'inclure dans sa proposition législative:

b) des règles détaillées pour les vérifications régulières, documentaires et sur place, portant sur les indicateurs de jauge brute (GT) et de puissance motrice (kW) utilisés pour calculer la capacité de pêche.

97. Les États membres sont tenus de mettre en œuvre les mesures de gestion de la pêche figurant dans le droit national, européen et international (points 25 et 26). Le suivi et le contrôle des activités de pêche sont essentiels pour garantir la viabilité des pêcheries. Nous avons constaté que les systèmes de surveillance des navires (VMS) basés sur les technologies de localisation par satellite utilisés dans les États membres ont constitué une source d'informations utile pour ces activités, et que, dans l'ensemble, les États membres mettaient en œuvre les mesures de gestion de la pêche de manière adéquate. Cependant, du fait de l'application des dispositions du règlement instituant un régime de contrôle des pêches, 89 % des navires de la flotte de l'UE n'étaient pas contrôlés par VMS, ce qui a nui à l'efficacité de la gestion des pêches (points 25 à 32).

98. Les États membres que nous avons visités ont investi des ressources considérables dans la gestion de la consommation des quotas de pêche qui leur sont alloués, et y sont bien parvenus. En revanche, les autorités des États membres qui ont laissé les organisations de producteurs gérer la répartition des quotas entre les bénéficiaires n'avaient pas toujours connaissance des critères utilisés à cet effet. En raison de ce manque de transparence, il est difficile pour les États membres de savoir qui sont les bénéficiaires réels des possibilités de pêche et, par conséquent, d'évaluer leur éventuel impact négatif sur l'environnement et les économies locales, ainsi que de prendre les mesures correctrices nécessaires, le cas échéant. Ce manque de transparence accroît en outre le risque que les intérêts spécifiques de certains opérateurs économiques se trouvent favorisés au détriment d'autres (points 33 à 36). Le suivi des régimes de gestion de l'effort de pêche était difficile à assurer, en particulier pour les navires non connectés au système VMS, et les États membres ont eu recours à des approches différentes pour calculer le nombre de jours en mer, qui est l'une des composantes essentielles de ces régimes (point 37). Les mesures techniques étaient trop

nombreuses, et parfois trop compliquées, pour pouvoir être appliquées par les pêcheurs et contrôlées par les inspecteurs. Nous avons cependant pu relever des exemples de bonnes pratiques où des organisations professionnelles de la pêche exigeaient de leurs membres qu'ils respectent des mesures de conservation supplémentaires plus ciblées que celles requises par la politique commune de la pêche (points 38 à 41).

Recommandation n° 2 – Améliorer le suivi des mesures de gestion de la pêche

Dans la perspective d'une modification éventuelle du règlement instituant un régime de contrôle, et afin d'améliorer le suivi des activités des petits navires de pêche, nous recommandons à la Commission d'inclure dans sa proposition législative:

a) la suppression de la possibilité de dispenser les navires d'une longueur comprise entre 12 et 15 mètres de l'obligation de s'équiper du système VMS;

b) l'installation obligatoire de systèmes de localisation plus petits et moins coûteux à bord des navires de moins de 12 mètres de long.

Afin de garantir la transparence de la répartition des quotas de pêche, les États membres devraient, d'ici 2019,

c) donner à la Commission, conformément à l'article 16 du règlement sur la PCP, des informations sur leur système de répartition des quotas, et indiquer notamment de quelle manière les critères transparents et objectifs ont été intégrés à la répartition des quotas de pêche entre les acteurs du secteur.

99. Les données relatives aux activités de pêche collectées dans le cadre du règlement instituant un régime de contrôle n'étaient pas suffisamment exhaustives et fiables. Les données sur les captures pour les navires déclarant sur papier, qui représentent une part importante de la flotte de l'UE, étaient incomplètes. En outre, nous avons relevé un niveau significatif d'erreur ainsi que des faiblesses systémiques affectant la saisie des déclarations papier dans les bases de données des États membres (points 47 à 54). Nous avons relevé des incohérences importantes entre les débarquements déclarés et les relevés ultérieurs établis lors de la première vente (points 55 et 56). Deux des quatre États membres visités

n'assuraient pas un partage et un traçage suffisants des informations relatives aux activités des navires d'un État du pavillon à l'autre, malgré quelques bonnes initiatives bilatérales (points 57 à 60). Nous avons décelé des faiblesses au niveau des procédures utilisées par les États membres pour la validation des données et les contrôles par recoupements qui empêchent de repérer des incohérences, des erreurs et des informations manquantes (points 61 à 64). En outre, des différences significatives ont été observées entre le total des captures enregistrées par les États membres et les données dont disposaient les services de la Commission (points 65 à 70). Enfin, le règlement instituant un régime de contrôle n'oblige pas les États membres à envoyer des données sur les captures précisant la zone de pêche, la taille des navires et l'engin de pêche utilisé, ce qui limite toute analyse détaillée de l'activité de la flotte européenne (point 71).

Recommandation n° 3 – Améliorer la fiabilité des données sur la pêche

1. Afin d'améliorer l'exhaustivité et la fiabilité des données sur la pêche,

les États membres devraient, d'ici 2019,

a) revoir et améliorer le processus d'enregistrement et de vérification des données relatives aux activités de pêche transmises sur support papier;

b) veiller à disposer de données fiables concernant l'activité des navires de moins de 10 mètres de long, et à appliquer les règles établies par le règlement instituant un régime de contrôle concernant la collecte de ces données;

c) achever la validation et le contrôle par recoupements des données relatives aux activités de pêche;

la Commission devrait, d'ici 2020,

d) mettre en place une plateforme d'échange d'informations destinée à être utilisée par les États membres pour envoyer les données validées dans des formats types et selon des contenus standardisés, de sorte que les informations mises à la disposition des différents services de la Commission coïncident avec les données des États membres;

e) promouvoir le développement d'un système moins coûteux, plus simple et plus convivial pour faciliter la communication électronique des activités de pêche pour les navires de moins de 12 mètres de long;

f) analyser les problèmes d'exhaustivité et de fiabilité des données qui perdurent au niveau des États membres, et décider avec ces derniers de mesures appropriées lorsque cela s'impose.

2. Dans la perspective d'une modification éventuelle du règlement instituant un régime de contrôle, et afin d'améliorer le degré d'exhaustivité et la fiabilité des données sur la pêche, nous recommandons à la Commission d'inclure dans sa proposition législative:

g) la suppression de la possibilité de dispenser les navires d'une longueur comprise entre 12 et 15 mètres des obligations d'utiliser le système d'enregistrement et de communication électroniques et de transmettre leurs déclarations par voie électronique, ou la mise à l'étude d'autres solutions;

h) la révision des obligations déclaratives concernant les données sur les captures des États membres dans le cadre du règlement instituant un régime de contrôle, afin d'inclure une description détaillée de la zone de pêche, de la taille des navires et de l'engin de pêche utilisé.

100. Un système efficace d'inspection des pêcheries est essentiel pour veiller au respect des règles de la politique commune de la pêche et pour assurer le maintien de la viabilité des activités de pêche (voir point 72). Nous avons constaté que les inspections étaient généralement bien planifiées. Toutefois, le fait que les inspecteurs n'aient pas accès en temps réel aux informations concernant les navires a réduit l'efficacité de leurs travaux (points 73 à 77). Les États membres visités avaient mis en place des procédures d'inspection normalisées, mais nous avons relevé des cas où les inspecteurs n'avaient pas utilisé les rapports types disponibles (points 78 et 79). En outre, les résultats des inspections n'ont pas toujours été correctement reportés dans les bases de données nationales (point 80).

101. Pour que les inspections soient efficaces, elles doivent être accompagnées de sanctions dissuasives, proportionnées et efficaces, et notamment d'un système de points pour les

infractions graves, afin de garantir l'égalité de traitement entre les opérateurs de pêche (points 81 et 82). Nous avons constaté que les sanctions appliquées n'étaient pas toujours dissuasives (points 83 à 88). Le système de points a été très diversement appliqué dans les États membres que nous avons visités, et son application a même varié au sein d'un même État membre, de sorte que l'égalité de traitement des opérateurs n'était pas garantie. Enfin, il n'existe actuellement aucun fichier européen recensant les infractions et les sanctions qui permettrait un meilleur suivi du système de points, une analyse des risques plus efficace et une transparence accrue entre les États membres (points 89 à 92).

Recommandation n° 4 – Améliorer les inspections et les sanctions

1. Afin d'améliorer les inspections,

les États membres devraient, d'ici 2019,

a) lorsque le nouveau règlement sur les mesures techniques entrera en vigueur, élaborer, en concertation avec l'Agence européenne de contrôle des pêches (AECP), et utiliser des protocoles et des rapports d'inspection types plus adaptés aux spécificités régionales et aux contraintes techniques des différentes pêcheries que ceux prévus par l'annexe XXVII du règlement n° 404/2011.

Dans la perspective d'une modification éventuelle du règlement instituant un régime de contrôle, nous recommandons à la Commission d'inclure dans sa proposition législative:

b) l'obligation pour les États membres d'utiliser le système électronique de production de rapports d'inspection, afin de garantir l'exhaustivité et l'actualité des résultats d'inspection nationaux, et de partager les résultats des inspections avec les autres États membres concernés.

2. Afin de garantir l'efficacité du système de sanctions, les États membres devraient, d'ici 2019,

c) tenir dûment compte de la récidive des infractions et des contrevenants lors de la détermination des sanctions;

d) pour que les opérateurs bénéficient de conditions de concurrence équitables, mettre pleinement en œuvre les systèmes de points et en assurer une application uniforme sur leurs territoires respectifs;

Dans la perspective d'une modification éventuelle du règlement instituant un régime de contrôle, nous recommandons à la Commission d'inclure dans sa proposition législative:

e) une disposition prévoyant la création d'un système d'échange de données sur les infractions et les sanctions, en coopération avec l'AECP et les États membres.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre I, présidée par M. Phil WYNN OWEN, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 5 avril 2017.

Par la Cour des comptes

Klaus-Heiner LEHNE

Président

ANNEXE I

DONNÉES RELATIVES À LA PÊCHE – TYPES DE DOCUMENTS DEMANDÉS

DANS LES ÉTATS MEMBRES VISITÉS

Exigences du règlement instituant un régime de contrôle	Espagne	France	Italie	Écosse
Journaux de pêche Aucune obligation pour les navires dont la longueur hors tout est inférieure à 10 mètres. Les États membres peuvent imposer à ces navires de présenter des journaux de pêche, des notes de vente ou des déclarations mensuelles de leurs captures. Les États membres sont tenus d'assurer le suivi des activités des navires de moins de 10 mètres de long qui ne sont pas soumis à cette obligation en recourant à des plans de sondage, afin de s'assurer qu'ils respectent les règles de la politique commune de la pêche. Les navires dont la longueur hors tout est égale ou supérieure à 10 mètres et inférieure à 12 mètres doivent transmettre les données sur les captures au moyen de journaux de pêche sur support papier. Les navires dont la longueur hors tout est égale ou supérieure à 12 mètres et inférieure à 15 mètres doivent normalement transmettre les données par voie électronique, mais peuvent bénéficier d'une dispense. Tous les navires dont la longueur hors tout est égale ou supérieure à 15 mètres sont tenus de transmettre les données sur les captures par voie électronique. Les États membres sont libres d'adopter des mesures plus strictes pour leurs navires.	Aucun journal de pêche pour les navires de moins de 10 mètres. 85 % des navires de 12 à 15 mètres de long (soit 6 % du total de la flotte) étaient dispensés de la transmission électronique de leur journal de pêche.	Transmission mensuelle d'une «fiche de pêche» sur support papier pour les navires de moins de 10 mètres. Seuls 42 navires de 12 à 15 mètres de long (soit 1 % du total de la flotte) ont été dispensés de la transmission électronique de leur journal de pêche en 2016.	Aucun journal de pêche pour les navires de moins de 10 mètres. 90 % des navires italiens de 12 à 15 mètres de long (soit 15 % du total de la flotte) étaient dispensés de la transmission électronique de leur journal de pêche.	Journal de pêche hebdomadaire simplifié pour les navires de moins de 10 mètres. Aucune dérogation pour les navires de 12 à 15 mètres en ce qui concerne l'obligation de transmission électronique du journal de pêche.

Exigences du règlement instituant un régime de contrôle	Espagne	France	Italie	Écosse
<u>Notes de vente</u> Elles doivent être transmises: - par voie électronique par les acheteurs enregistrés avec un chiffre d'affaires annuel supérieur à 200 000 euros; - sur support papier, ou de préférence par voie électronique, par les acheteurs avec un chiffre d'affaires annuel inférieur à 200 000 euros. La Commission peut accorder une dérogation aux États membres disposant d'un système de sondage acceptable: o pour les produits des navires de moins de 10 mètres; o pour les produits de la pêche qui ont été débarqués en quantités ne dépassant pas 50 kg en équivalent-poids vif par espèce. Les notes de vente ne sont pas obligatoires pour les acheteurs privés faisant l'acquisition de quantités inférieures à 30 kg. Les États membres peuvent exempter des exigences de traçabilité les petites quantités de produits écoulées directement aux consommateurs à partir des navires de pêche, dans la limite d'un plafond de 50 euros par consommateur et par jour.	Tout le poisson frais doit être vendu à la criée. Le crieur transmet les notes de vente aux communautés autonomes, qui les envoient aux autorités nationales.	Vente à la criée ou autre. L'acheteur doit être enregistré. Notes de vente transmises par voie électronique au moyen d'un système spécifique ou déclaration électronique. Non obligatoires pour les acheteurs privés faisant l'acquisition de quantités inférieures à 30 kg. Petites quantités de produits écoulées directement aux consommateurs à partir des navires de pêche dispensées de notes de vente (maximum 50 euros par consommateur et par jour).	Pour la première vente, les produits de la pêche doivent être transférés vers une criée enregistrée, à un acheteur enregistré ou à une organisation de producteurs. Non obligatoires pour les acheteurs privés faisant l'acquisition de quantités inférieures à 30 kg. Petites quantités de produits écoulées directement aux consommateurs à partir des navires de pêche dispensées de notes de vente (maximum 50 euros par consommateur et par jour).	Poisson vendu à la criée ou à des acheteurs enregistrés.

Exigences du règlement instituant un régime de contrôle	Espagne	France	Italie	Écosse
<u>Pesée des produits de la pêche</u> Tous les produits de la pêche doivent être pesés au moyen de systèmes agréés par les autorités compétentes, à moins que l'État membre ait adopté un plan de sondage. La pesée doit avoir lieu lors du débarquement, avant que les produits ne soient entreposés, transportés ou vendus. Par dérogation à cette règle, les États membres peuvent autoriser que la pesée des produits de la pêche soit effectuée après le transport. Les dérogations à la règle régissant la pesée ne peuvent être accordées que si l'État membre a adopté un plan de contrôle fondé sur une analyse des risques approuvé par la Commission. Les résultats de la pesée sont utilisés pour établir les déclarations de débarquement, les notes de vente, etc.	Toutes les criées possèdent l'équipement nécessaire à la pesée et à l'étiquetage. Pesée obligatoire au débarquement. Plan de sondage pour la pesée disponible, mais il exclut certaines espèces qui doivent être pesées intégralement. Les criées doivent envoyer les notes de vente aux communautés autonomes, qui les transmettent par voie électronique dans un format standard pour le 15 du mois suivant (plus souvent pour les espèces faisant l'objet de quotas). La pesée après le transport avant la première vente n'est pas autorisée.	Captures généralement pesées lors du débarquement, lorsque les ports disposent de l'équipement de pesage nécessaire. La pesée après le transport est autorisée. Les directions interrégionales de la mer sont responsables des dérogations, mais n'utilisent pas de critères types pour l'octroi et la gestion de ces dernières.	Les systèmes utilisés pour les différentes opérations de pesée au débarquement des prises débarquées par le capitaine du navire de pêche, ou par son représentant, sont des systèmes agréés, mais qui n'ont pas été approuvés par l'UE. La pesée après le transport avant la première vente n'est pas autorisée.	Le poisson vendu à la criée est pesé sur la base d'un plan de sondage approuvé par la Commission. Tout le poisson vendu à des acheteurs enregistrés est pesé. Les captures sont normalement pesées lors du débarquement. La pesée après le transport est autorisée. Les acheteurs ou les vendeurs enregistrés sont responsables de l'exactitude des pesées.

Source: informations recueillies au cours des visites d'audit et puisées dans la législation.

ANNEXE II

GESTION DES QUOTAS ET DE L'EFFORT DE PÊCHE DANS LES ÉTATS MEMBRES VISITÉS

	QUOTAS	EFFORT DE PÊCHE
Espagne	Des quotas sont généralement alloués à chaque navire. Le suivi est systématique. Il est même effectué deux fois par jour pour les espèces dont les quotas peuvent être rapidement épuisés. Le suivi des quotas s'effectue à l'aide de données provenant des journaux de pêche électroniques et des notes de vente. En cas d'incohérence entre les deux, les autorités retiennent le chiffre le plus élevé.	Le suivi repose sur les données VMS; chaque journée où la vitesse du navire est inférieure à cinq nœuds est considérée comme une journée de pêche. L'effort de pêche des navires non équipés du système VMS est calculé sur la base des journaux de pêche (sur support papier ou électronique). Les notes de vente sont utilisées pour les navires de moins de 10 mètres, chacune d'entre elles représentant un jour de pêche.
France	Les quotas sont principalement alloués aux organisations de producteurs (OP). Les OP suivent la consommation des quotas qui leur ont été alloués conformément à leurs plans de gestion, lesquels sont approuvés au niveau national. Le bureau de la gestion de la ressource (BGR) de la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture assure le suivi national de la consommation des quotas. Le BGR fonde ses calculs sur les données de captures validées provenant de son système (SACROIS), qu'il recoupe avec les informations reçues des OP. Les directions interrégionales de la mer n'effectuent pas de contrôles régionaux du suivi de la consommation des quotas par les OP.	Les autorités utilisent des tableaux pour assurer manuellement le suivi de l'effort de pêche. Les données VMS et celles relatives aux obligations de déclaration ne sont pas toujours disponibles. Les autorités dressent une estimation de l'activité basée sur l'historique du navire, mais des déclarations incorrectes peuvent passer inaperçues. Les autorisations de pêche sont délivrées au format électronique et les inspecteurs ne sont pas toujours en mesure de consulter en ligne, au cours des inspections, les données relatives aux navires et les informations concernant leur activité, de sorte qu'il leur est difficile de vérifier si le navire est autorisé à capturer les espèces à bord.
Italie	La seule espèce soumise à quota en Italie est le thon rouge. Les quotas sont répartis à l'échelle nationale entre les catégories suivantes: senneurs à senne coulissante, palangriers, pièges et pêche récréative; en outre, un quota de réserve est conservé pour couvrir les prises accessoires. La consommation des quotas est placée sous la surveillance du ministère italien des politiques agricoles, alimentaires et forestières (MiPAAF). Les navires autorisés sont tenus de présenter des déclarations de captures journalières au cours des sorties de pêche, même lorsque les captures sont nulles. Les données concernant la consommation des quotas transmises par l'Italie et celles dont disposait la Commission étaient identiques.	s.o.
Écosse	La plupart des quotas (environ 97 %) sont alloués aux OP, une infime partie étant conservée pour les petits navires de moins de 10 mètres de long et pour les navires plus grands non membres d'une OP (quotas non	Des quotas d'effort sont alloués à chaque navire. Une partie des quotas d'effort est mise de côté par les autorités, qui ne distribuent que 95 % de ces quotas aux navires de pêche afin de conserver une marge de sécurité au cas où les quotas d'effort alloués seraient dépassés. Les autorités utilisent des informations provenant des journaux de pêche

	sectoriels). Les autorités centrales assurent la surveillance des captures des espèces soumises à quota. Au moyen des données sur les navires et sur les captures, le système calcule automatiquement la consommation des quotas par les navires de pêche d'une OP. Ces rapports sont envoyés chaque semaine à toutes les OP auxquelles ont été alloués des quotas. Lorsqu'un quota spécifique alloué à une OP est épuisé, l'information est publiée sur un site web gouvernemental.	pour suivre la consommation du quota d'effort de pêche et le respect des conditions relatives à ce dernier; elles intègrent également une composante consacrée à l'effort de pêche dans leurs inspections. Le nombre de jours est calculé sur la base de la durée de la sortie de pêche pour tous les types de déclaration (électronique, papier et hebdomadaire). Les informations concernant l'utilisation du quota d'effort sont générées automatiquement par le système, en tenant compte de la durée des sorties de pêche soumises à des régimes de gestion de l'effort de pêche et de la puissance motrice des navires concernés. L'efficience du système automatisé pour les navires tenant des journaux de pêche sur support papier (environ 23,6 % des navires titulaires d'une autorisation sur les trois dernières années) dépend de la qualité des données saisies dans le système. Notre audit a révélé un taux d'erreur de 10 % en ce qui concerne les dates de débarquement.

ANNEXE III

CADRE POUR LA COLLECTE DES DONNÉES

L'UE a mis en place un cadre[1] pour la collecte, la gestion et l'utilisation de données normalisées dans le secteur de la pêche à des fins d'analyse scientifique dans le contexte de la politique commune de la pêche. En vertu de ce cadre, les États membres sont tenus de recueillir des données biologiques, environnementales, techniques et socio-économiques sur les secteurs de la pêche, de l'aquaculture et de la transformation. Une partie de ces données concernent les activités de pêche et sont obtenues en application des exigences du règlement instituant un régime de contrôle: informations des systèmes VMS, journaux de pêche, déclarations de débarquement et notes de vente. Ces données sont transmises à des instituts scientifiques qui s'appuient sur celles-ci (et sur les données biologiques recueillies par l'intermédiaire du cadre pour la collecte des données) pour réaliser des estimations aux fins de l'évaluation des stocks. Elles jouent également un rôle essentiel pour les mesures de gestion fondées sur des données scientifiques et pour l'évaluation des objectifs de gestion. Par exemple, les données relatives à la capacité, à l'effort et aux débarquements sont nécessaires pour calculer les captures par unité d'effort, pour permettre aux scientifiques de repérer les «métiers» prioritaires à inclure dans l'échantillon pour l'obtention de données biologiques, ainsi que pour ventiler les données économiques concernant la flotte de manière à ce qu'elles puissent être combinées avec des données biologiques[2].

---

[1] Le cadre de l'UE pour la collecte et la gestion des données relatives à la pêche a été mis en place en 2000. Sa révision, en 2008, a donné naissance au cadre pour la collecte des données (CCD). En 2015, la Commission a présenté une proposition de révision (COM(2015) 294 final).

[2] Document SWD(2015) 118 final du 18 juin 2015 intitulé *Towards a new Union Framework for collection, management and use of data in the fisheries sector and support for scientific advice regarding the Common Fisheries Policy* accompagnant le document «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'établissement d'un cadre de l'Union pour la collecte, la gestion et l'utilisation de données dans le secteur de la pêche et le soutien aux avis scientifiques sur la politique commune de la pêche».

ANNEXE IV

ORGANISATION DES INSPECTIONS DANS LES ÉTATS MEMBRES VISITÉS

1. Espagne

En Espagne, le secrétariat général de la pêche (SGP), placé sous la tutelle du ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de l'environnement, est responsable des activités de contrôle et d'inspection jusqu'à la première vente, sous l'autorité du gouvernement central.

Le SGP établit un plan annuel d'inspection (*Plan de actuación general de control e inspección pesquera*) dans lequel les priorités sont fondées sur les spécificités de la flotte, des zones de pêche et des pêcheries. Les bureaux locaux établissent leurs propres analyses des risques et plans d'inspection conformément au cadre général et aux priorités. Les ressources locales sont mises à disposition par le ministère de l'administration publique, sous l'autorité du SGP.

D'autres autorités (les communautés autonomes, l'armée, la police militaire de la *Guardia Civil*…) effectuent des inspections dans les domaines de la pêche maritime, des transports, de la commercialisation et de la transformation. Ces inspections peuvent être indépendantes ou s'effectuer en coopération avec le SGP. Les communautés autonomes sont responsables des inspections dans les eaux intérieures, dans les domaines de la conchyliculture et de l'aquaculture, ainsi qu'en ce qui concerne les aspects sanitaires et la traçabilité de tous les produits à partir de la première vente.

2. France

En France, plusieurs autorités sont responsables du contrôle et de l'inspection des pêches:

- au niveau central: la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture sous la tutelle du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, et le Centre national de surveillance des pêches (CNSP);

- au niveau régional: la direction interrégionale de la mer, gérée par le préfet maritime et fonctionnant sous l'autorité de la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture;

- au niveau local: la direction départementale des territoires et de la mer, gérée par le préfet de département sous l'autorité du préfet de région;

- dans les départements et territoires d'outre-mer, les directions de la mer effectuent toutes les tâches dévolues en France métropolitaine aux directions interrégionales de la mer et aux directions départementales des territoires et de la mer.

La direction des pêches maritimes et de l'aquaculture élabore des plans nationaux semestriels fondés sur une analyse des risques. Les informations fournies par les services de contrôle concernant les zones à risque, le suivi des infractions, etc., n'étaient pas prises en considération. Les plans englobent la commercialisation et le transport conformément au règlement instituant un régime de contrôle (traçabilité), et renvoient vers d'autres organismes publics qui assurent l'inspection des pêches maritimes, tels que les affaires maritimes, la marine, les douanes, les garde-côtes, ainsi que les services de la police nationale et de la prévention des fraudes.

Le CNSP coordonne les inspections en mer et vient en soutien aux inspections au débarquement.

Les directions interrégionales de la mer élaborent leurs propres plans régionaux dans la droite ligne des plans nationaux. Les plans régionaux devraient être fondés sur une analyse des risques détaillée et sur leurs priorités en matière d'inspection. Alors que la direction interrégionale de la mer Nord Atlantique-Manche Ouest a réalisé une analyse des risques très détaillée (comprenant les opérateurs assurant la première vente et le transport), l'analyse des risques effectuée par la direction interrégionale de la mer Méditerranée était superficielle et définissait les risques systémiques sur la base des infractions constatées.

Les plans locaux (direction départementale des territoires et de la mer) ne sont pas établis à partir des plans régionaux. Ils sont fondés sur une analyse des risques ou un ciblage coordonné par le CNSP, et, à l'exception de la région méditerranéenne, sur les risques détectés par les unités de contrôle. Cette évaluation des risques doit encore apparaître dans les plans d'inspection nationaux et régionaux au travers d'un plan de gestion des risques et être connectée aux initiatives locales.

La direction départementale des territoires et de la mer et d'autres autorités locales en charge des inspections fournissent les ressources nécessaires aux inspections lors du débarquement et après ce dernier.

3. Italie

En Italie, la direction générale des affaires maritimes et de l'aquaculture du ministère italien des politiques agricoles, alimentaires et forestières (MiPAAF) est l'unique autorité compétente au sens de l'article 5, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1224/2009 (règlement instituant un régime de contrôle).

Pour s'acquitter de sa mission, elle peut avoir recours aux services de la capitainerie/des garde-côtes, et notamment au centre national de contrôle des pêches (*Centro di Controllo Nazionale della Pesca*, CCNP). La responsabilité de la surveillance des pêches, de la commercialisation et de l'administration des produits de la pêche, ainsi que des enquêtes sur les infractions, est confiée au personnel militaire et civil employé par les autorités maritimes centrales et décentralisées, ainsi qu'à d'autres organismes chargés de faire appliquer la loi (*Guardia di Finanza* (police fiscale et financière), carabiniers, etc.).

4. Écosse

En Écosse, la direction gouvernementale *Marine Scotland* est responsable du contrôle et de l'inspection des pêches jusqu'à la première vente. Les risques sont évalués en permanence: une évaluation est organisée toutes les deux semaines au niveau régional pour différents secteurs, ports et segments d'activité. Elle n'aboutit pas à un plan d'inspection détaillé, mais permet de recenser les grandes priorités qui doivent être prises en considération par les bureaux de pêche lors de la planification de leurs activités. Les inspecteurs locaux relèvent de *Marine Scotland*.

Dans le cadre de certaines opérations de contrôle de conformité, *Marine Scotland* collabore avec d'autres organismes gouvernementaux et du secteur public, tels que la police écossaise, l'agence en charge de l'espace maritime et côtier (*Maritime and Coastal Agency*), l'agence de santé et de sécurité britannique (*Health and Safety Executive*) et l'administration fiscale britannique (*Her Majesty's Revenue and Customs*).

RÉPONSES DE LA COMMISSION AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

«CONTRÔLE DES PÊCHES DANS L'UE: DAVANTAGE D'EFFORTS SONT NÉCESSAIRES»

SYNTHÈSE

I. Les objectifs de la politique commune de la pêche (PCP) réformée sont de garantir que les activités de pêche et d'aquaculture sont durables à long terme sur le plan environnemental et gérées en cohérence avec les objectifs visant à obtenir des retombées positives économiques, sociales et en matière d'emploi et à contribuer à la sécurité de l'approvisionnement alimentaire, tout en appliquant l'approche de précaution et l'approche écosystémique de la gestion des pêches.

Dans ce contexte, un régime de contrôle efficace est indispensable pour établir la crédibilité, la fiabilité et l'efficacité de la politique. Celui-ci vise à garantir que les États membres se conforment aux obligations de contrôle et mettent en œuvre un système de contrôle efficace tout en veillant à ce que les règles soient appliquées de manière harmonisée dans l'UE. Les règles de contrôle ont été revues en 2008 sur la base des recommandations du rapport spécial nº 7/2007 de la Cour afin de remédier aux lacunes identifiées.

III. La Commission partage l'avis selon lequel, à la suite de l'audit mené par la Cour des comptes en 2007, le système de contrôle des pêches de l'UE a été considérablement amélioré grâce à l'adoption du règlement (CE) nº 1224/2009 du Conseil (ci-après le «règlement instituant un régime de contrôle») et du règlement d'exécution (UE) nº 404/2011 de la Commission qui y est associé. La Commission convient également que la mise en œuvre du règlement par les États membres peut être améliorée et que des lacunes subsistent.

IV. La Commission confirme que les règles relatives à la vérification de la jauge brute pourraient améliorer le contrôle de la capacité de la flotte.

Concernant les incohérences relevées dans le fichier de la flotte, la Commission estime qu'à la suite de l'adoption du règlement d'exécution (UE) 2017/218 de la Commission du 6 février 2017 relatif au fichier de la flotte de pêche de l'Union, les lacunes mises en évidence par la Cour devraient en principe être corrigées.

V. La Commission confirme qu'une partie de la flotte de pêche de l'UE est exemptée de l'obligation d'installer un système VMS à bord. Toutefois, les 11 % de la flotte concernés par cette obligation représentent plus des trois quarts de la quantité de poissons capturés. En outre, certains États membres ont équipé leurs navires de moins de 12 mètres d'un système VMS, même si cette mesure n'était pas obligatoire en vertu du règlement instituant un régime de contrôle.

La Commission reconnaît que l'utilisation de systèmes de localisation pourrait être améliorée concernant les petits navires.

VI. Les critères de répartition des possibilités de pêche par les États membres sont définis par la politique commune de la pêche. La Commission estime que l'application de ces critères ne nuit pas spécifiquement au régime de contrôle et à son efficacité.

La Commission partage l'avis selon lequel une transparence accrue concernant le type de critères utilisés dans l'attribution des quotas permettrait d'éviter de favoriser certains intérêts spécifiques au détriment d'autres.

VII. La Commission admet que la transmission des données sur les captures et des notes de vente est toujours incomplète dans certains États membres, en particulier pour les navires de moins de 12 mètres. La Commission assure un suivi systématique des situations de non-respect des règles de la PCP à l'aide des outils pertinents à sa disposition.

En outre, la mise en œuvre des exigences en matière de contrôles par la petite pêche est aussi régulièrement évaluée par la Commission lors d'audits et d'inspections.

De plus, le règlement FEAMP prévoit le financement nécessaire pour équiper les navires de pêche de dispositifs électroniques d'enregistrement et de communication (ERS), indépendamment de la taille des navires.

Concernant les données agrégées, la situation est la suivante: les États membres sont toujours tenus d'envoyer les données agrégées sur les captures détaillant les stocks et les zones de pêche où des régimes de gestion de l'effort sont en place. Dans certains cas bien définis, ils sont tenus d'envoyer des données détaillées sur la taille des navires et l'engin de pêche, mais ce n'est généralement pas le cas. Si des données détaillées sur les captures sont nécessaires, le règlement instituant un régime de contrôle prévoit que la Commission peut obtenir les données ERS directement auprès des États membres. Cette pratique se trouve actuellement en phase de test.

VIII. Les règles de contrôle actuelles exigent des États membres qu'ils introduisent dans un registre national toutes les infractions commises par les titulaires d'une licence de pêche et les capitaines. Ces règles encouragent également l'échange d'informations relatives aux infractions entre les États membres. La Commission note que les différences existantes entre les systèmes judiciaires des États membres peuvent avoir une incidence sur la mise en œuvre de ces dispositions dans l'UE.

La Commission reconnaît que l'actuel règlement instituant un régime de contrôle ne prévoit pas l'établissement d'un système général d'échange de données relatives aux infractions et aux sanctions.

D'une manière générale, la Commission encourage l'élaboration de normes européennes, d'une approche commune des activités de contrôle et de plateformes informatiques d'échange de données partagées afin d'atteindre des conditions de concurrence équitables solides.

IX. La Commission prend bonne note de ces recommandations. La décision de réviser le règlement instituant un régime de contrôle n'a pas encore été prise. Entre-temps, sur la base de ces recommandations, la Commission continuera de soutenir et d'assurer la mise en œuvre intégrale des exigences actuelles en matière de contrôle.

La Commission prend également note du fait que certaines recommandations s'adressent aux États membres.

INTRODUCTION

1. Le règlement instituant un régime de contrôle établit un régime de contrôle, d'inspection et d'exécution au niveau de l'Union afin de garantir le respect des règles de la PCP.

6. Bien qu'il incombe à la Commission d'évaluer l'incidence de ce règlement sur la PCP et de contrôler la mise en œuvre des règles par les États membres, la réussite de cette politique dépend de la participation de toutes les parties concernées. La Commission confirme que l'allocation des ressources appropriées par les États membres et le développement de véritables capacités administratives sont essentiels à la réalisation des objectifs de la PCP.

7. Afin d'éviter une charge administrative trop lourde aux États membres et aux pêcheurs, le règlement instituant un régime de contrôle prévoit un régime spécifique simplifié pour les navires de moins de 10 mètres. Ce régime prévoit que les États membres établissent des plans de sondage afin de contrôler les activités de ces navires, sur la base d'une méthodologie adoptée par la Commission conformément à la procédure du comité.

8. Le système de points instauré en vertu du règlement instituant un régime de contrôle visait à créer un système harmonisé dans l'UE en matière de sanctions.

Le cadre juridique de l'UE ne prévoit cependant pas de règles harmonisées en matière de sanctions pour les infractions aux règles de la PCP. En l'absence de règles uniformes en matière de sanctions au niveau de l'UE, chaque État membre applique sa législation et ses procédures nationales. L'absence de sanctions harmonisées est une réalité dans de nombreuses autres politiques de l'Union, elle ne se limite pas à la PCP.

La Commission estime néanmoins qu'une clarification du régime de contrôle concernant les sanctions pour infractions graves aux règles de la PCP améliorerait encore l'efficacité et les conditions équitables du système de contrôle.

10. La Commission estime que, lorsqu'il a été décidé d'adopter et de mettre en œuvre des plans d'action, ces outils se sont révélés efficaces pour corriger les déficiences du système d'un État membre.

11. La Commission estime que le rôle joué par l'Agence européenne de contrôle des pêches (AECP) dans l'élaboration et l'amélioration d'une approche harmonisée et cohérente, avec des systèmes compatibles de communication, d'échange de données et de traçabilité des produits de la pêche, a été jusqu'à présent fondamental.

L'évaluation du règlement instituant un régime de contrôle a néanmoins montré qu'il pourrait être nécessaire de clarifier davantage les rôles et les responsabilités de la Commission, de l'AECP et des États membres afin de permettre de meilleures synergies.

OBSERVATIONS

16. Le règlement instituant un régime de contrôle prévoit la possibilité d'adopter des règles détaillées relatives au contrôle de la jauge des navires de pêche. La Commission continuera de veiller à ce que les États membres respectent les dispositions existantes en matière de capacité de pêche maximale.

Encadré 3 – Vérification de la puissance des moteurs réalisée en application des dispositions du règlement instituant un régime de contrôle

Sur la base des conclusions de la Commission lors des audits sur la puissance des moteurs menés dans les États membres de l'Atlantique en 2016, l'Espagne n'avait procédé à ces vérifications qu'une seule fois (et la vérification n'a pas été approuvée par l'autorité compétente en matière de vérification de la puissance motrice), tandis que le Royaume-Uni disposait d'un système plus constant/systématique pour la vérification de la puissance motrice.

La Commission entend lancer en 2017 une étude menée par un contractant externe dans un nombre déterminé d'États membres de l'UE sur la mise en œuvre des exigences prévues par le règlement instituant un régime de contrôle concernant les vérifications physiques de la puissance des moteurs.

18. Le contrôle de la puissance des moteurs faisait partie d'un cycle de missions d'audit dans tous les États membres, y compris la France en 2015-2016. La Commission continue d'assurer le suivi de cette question afin de veiller à ce que des mesures appropriées soient prises.

La Commission collabore étroitement avec les autorités italiennes et a été informée qu'un nouveau plan de sondage est prévu pour 2017.

19. La Commission partage le point de vue de la Cour exprimé dans son analyse. Elle souhaiterait cependant souligner que, même si certains plans de sondage n'ont toujours pas été adoptés, la Commission vérifie si les plafonds sont respectés sur la base du fichier de la flotte de l'UE et des rapports annuels relatifs à la flotte nationale que les États membres doivent envoyer à la Commission. Les États membres procèdent également à des vérifications, même en l'absence de plan de sondage.

20. La Commission estime qu'à la suite de l'adoption du règlement d'exécution (UE) 2017/218 de la Commission du 6 février 2017 relatif au fichier de la flotte de pêche de l'Union, le risque de dépasser les plafonds de capacité de la flotte mis en lumière par la Cour devrait en principe être écarté.

23. Un nouveau règlement relatif au fichier de la flotte de pêche de l'Union a été adopté par la Commission le 6 février 2017 et entrera en vigueur le 1er février 2018 [règlement d'exécution (UE) 2017/218 de la Commission]. Le nouveau règlement prévoit de nouvelles procédures visant à assurer que le fichier de la flotte de pêche de l'Union est mis à jour quasiment en temps réel et à garantir la fiabilité de ses informations.

Encadré 4 – Incohérences relevées dans le fichier de la flotte

Concernant les incohérences relevées dans le fichier de la flotte, la Commission estime qu'à la suite de l'adoption du règlement d'exécution (UE) 2017/218 de la Commission du 6 février 2017 relatif au fichier de la flotte de pêche de l'Union, les lacunes mises en évidence par la Cour devraient en principe être corrigées.

24. Grâce au nouveau règlement relatif au fichier de la flotte de pêche de l'Union, les mises à jour des fichiers nationaux seront reflétées quasiment en temps réel. La mise à jour des données relatives aux navires sera assurée de deux façons: a) au moyen d'une soumission directe des États membres de tout événement concernant des navires de pêche introduit dans le fichier de la flotte de pêche national au plus tard à la fin du jour ouvrable ou b) au moyen d'instantanés. Si le contenu de l'instantané n'est pas lisible, complet, précis ou fiable, l'instantané sera rejeté et la Commission communiquera ses observations à l'État membre, qui devra procéder aux modifications nécessaires dans le fichier national au plus tard dans un délai de cinq jours ouvrables à compter de la date de la notification par la Commission.

Réponse commune de la Commission aux points 25 et 26: la Commission a procédé à un audit des systèmes d'enregistrement des captures et des systèmes de validation des données de la plupart des États membres et a assuré un suivi systématique des déficiences constatées.

30. La Commission est consciente de cette irrégularité et s'efforce d'y remédier avec les États membres concernés.

Les 2 % concernent des navires aquacoles. Auparavant, le règlement relatif au système VMS dispensait de l'obligation de s'équiper d'un système VMS tous les navires «utilisés exclusivement aux fins de l'aquaculture et opérant exclusivement à l'intérieur des lignes de base des États membres.» [Voir article 2 du règlement (CE) nº 2244/2003 de la Commission].

Dans l'actuel règlement instituant un régime de contrôle, cette dispense a été levée pour les navires de plus de 15 mètres et a été maintenue uniquement pour les navires de moins de 15 mètres [voir article 9, paragraphe 5, du règlement (CE) nº 1224/2009 du Conseil]. Toutefois, les États membres n'ont pas mis à jour les données existantes dans le fichier de la flotte concernant ces navires aquacoles.

Le nouveau règlement d'exécution relatif au fichier de la flotte (qui entrera en vigueur le 1er février 2018), n'exige plus du tout d'enregistrer les navires aquacoles dans le fichier de la flotte.

Réponse commune de la Commission aux points 31 et 32: la Commission souligne que les 11 % de la flotte concernés par cette obligation de s'équiper d'un système VMS représentent plus des trois quarts de la quantité de poissons capturés.

Afin d'éviter une charge administrative trop lourde aux États membres et aux pêcheurs, le règlement instituant un régime de contrôle prévoit un régime spécifique simplifié pour les navires de moins de 10 mètres, qui consiste en la mise en place de plans de sondage par les États membres.

En outre, certains États membres ont équipé leurs navires de moins de 12 mètres d'un système VMS, même si la mesure n'était pas obligatoire.

La Commission considère que la plupart des navires représentant un risque élevé pour la conservation peuvent être localisés et contrôlés. Elle reconnaît cependant que l'utilisation de systèmes de localisation pourrait être améliorée en ce qui concerne les petits navires.

34. La Commission peut confirmer que les informations reçues sont relativement hétérogènes. La Commission n'est par conséquent pas encore en mesure de fournir une vue d'ensemble de la manière dont cette méthode est mise en œuvre par les États membres.

En mars 2016, la Commission a écrit aux États membres côtiers pour leur demander des informations quant à leur système d'attribution des quotas conformément à l'article 16 de la PCP. En outre, il a été demandé aux États membres d'inclure des informations sur la manière dont chaque État membre veille à ce que les principes fixés à l'article 17, à savoir des critères transparents et objectifs, y compris les critères à caractère environnemental, social et économique, soient utilisés dans la méthode d'attribution. Parmi les contributions reçues par la Commission, la caractéristique la plus fréquente des systèmes d'attribution dans l'UE est l'historique des captures, lorsque celui-ci inclut la répartition des parts de capture entre les pêcheurs admissibles. Les États membres ont fait état de divers systèmes en place concernant la répartition des possibilités de pêche ou l'accès à celles-ci, qui ne prévoient pas nécessairement de systèmes de partage des captures. La plupart d'entre eux ont affirmé prendre en compte les critères à caractère environnemental, social et économique, conformément aux objectifs de la PCP.

En outre, l'affaire C-540/16, Spika e.a., est pendante devant la Cour de justice et concerne une demande de décision préjudicielle relative à l'interprétation des articles 16 et 17 du règlement (UE) nº 1380/2013. La réponse à cette question préjudicielle ouvrirait la voie à une réflexion sur la justification sous-jacente des méthodes d'attribution des quotas nationaux.

De plus, en 2015, le Parlement européen a financé une étude sur l'attribution des quotas nationaux:

http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540357/IPOL_STU(2015)540357_EN.pdf

37. Pour les navires exemptés de l'obligation de s'équiper d'un système VMS, d'autres moyens de communication sont prévus par le règlement instituant un régime de contrôle et sont sujets aux décisions des législateurs.

38. La Commission partage le point de vue de la Cour exprimé dans son analyse et voudrait souligner que la proposition sur les mesures techniques était toujours en discussion avec le Parlement européen et le Conseil.

41. La Commission partage l'avis de la Cour sur le fait que les mesures qui créent des obligations régionales à des fins de conservation et sont adaptées aux régions doivent être encouragées, car elles suivent les principes régissant la PCP et en particulier son approche régionalisée.

48. Afin d'éviter une charge administrative trop lourde aux États membres et aux pêcheurs, le règlement instituant un régime de contrôle prévoit un régime spécifique simplifié pour les navires de moins de 10 mètres. Ce régime prévoit que les États membres établissent des plans de sondage afin de contrôler les activités de ces navires, sur la base d'une méthodologie adoptée par la Commission conformément à la procédure du comité.

La Commission voudrait également ajouter que le contrôle des activités des navires de moins de 10 mètres, qui sont actuellement exemptés de l'obligation de tenir un journal de pêche par les États membres (par exemple, contrôle par sondage au moment du débarquement), pourrait être amélioré.

50. La Commission partage le point de vue de la Cour exprimé dans son analyse et considère que les plans de sondage, une fois adoptés, devraient fournir des estimations des captures.

Encadré 5 – Erreurs et faiblesses des systèmes concernant les déclarations sur support papier

La Commission est consciente du fait que la transmission des données sur les captures et des notes de vente n'est toujours pas complète en France. Elle souhaite néanmoins souligner les progrès significatifs observés depuis 2014, en particulier pour les petits navires. Des audits réguliers sont menés par la Commission afin de suivre la mise en œuvre des actions du plan d'action.

Les États membres ont élaboré des systèmes d'enregistrement des captures (pour la collecte, l'enregistrement et le traitement des données de contrôle) qui respectent le règlement instituant un régime de contrôle et intègrent à la fois des données électroniques et en version papier.

Toutefois, les systèmes informatiques utilisés par certains États membres ne sont toujours pas adaptés pour permettre l'échange de données entre ceux-ci et pour garantir un recoupement des différentes sources de données.

La Commission continuera de porter une attention particulière au système d'enregistrement des captures et assurera un suivi de celui-ci.

Concernant l'Écosse, les navires présentaient des dates de débarquement erronées. Si l'on se base, par exemple, sur les notes de vente, il est possible que celles-ci contiennent la date de vente, mais pas la date de débarquement. Ce type d'incohérence a été relevé dans les audits de traçabilité concernant le Royaume-Uni.

56. La Commission partage les conclusions de la Cour selon lesquelles des améliorations sont nécessaires concernant la transmission des données sur les captures et des notes de vente, qui ne sont toujours pas complètes, en particulier pour les petits navires, et concernant le contrôle par recoupements et la validation des données.

Des progrès significatifs ont néanmoins été observés par la Commission ces dernières années. Les plans d'action, en particulier, ainsi que la mise en œuvre des actions qui y sont liées, ont constitué un outil efficace dans ce domaine.

Encadré 6 – Erreurs et faiblesses des systèmes concernant les contrôles par recoupements entre les déclarations de débarquement et les notes de vente

La Commission est consciente de ces déficiences et y remédie en conséquence au moyen d'un plan d'action.

La Commission considère que, ces dernières années, le niveau et l'efficacité des activités de contrôle en Italie se sont dans l'ensemble améliorés. Toutefois, la mise en œuvre intégrale du système d'enregistrement des captures demeure un enjeu de taille.

La Commission est consciente de cette faiblesse concernant les notes de vente; celle-ci faisait partie du plan d'action. L'Espagne a récemment élaboré l'outil TRAZAPES qui permettra une transmission automatique des notes de vente des Communautés autonomes vers l'autorité centrale. Les progrès enregistrés par l'Espagne seront réévalués dans le cadre des missions futures de la Commission.

60. Le système électronique en place en Écosse pour le partage des documents de transport n'est effectivement pas exigé en vertu du règlement instituant un régime de contrôle. Comme le permet le règlement instituant un régime de contrôle, ce système national va au-delà des dispositions minimales prévues par ledit règlement. La Commission admet que l'élaboration d'un système électronique de l'UE concernant les documents de transport permettant le partage de données entre les États membres améliorerait la fiabilité des données sur les captures.

Encadré 7 – Faiblesses affectant la validation des données dans les États membres

La Commission confirme que d'autres améliorations sont actuellement en train d'être apportées dans le cadre du plan d'action.

64. La validation des données fait partie du plan d'action en cours avec la France, qui devrait permettre des améliorations supplémentaires dans ce domaine.

67. La Commission note que les différences tendent à diminuer, en particulier pour l'Espagne et le Royaume-Uni.

71. Les États membres sont tenus d'envoyer des données agrégées sur les captures détaillant les stocks et les zones de pêche où des régimes de gestion de l'effort sont en place. Dans certains cas bien définis, ils sont tenus d'envoyer des données détaillées sur la taille des navires et l'engin de pêche, mais ce n'est généralement pas le cas. Si des données détaillées sur les captures sont nécessaires, le règlement instituant un régime de contrôle prévoit que la Commission peut obtenir les données ERS directement auprès des États membres. Cette pratique se trouve actuellement en phase de test.

73. La Commission admet que, conformément au règlement instituant un régime de contrôle, les États membres doivent disposer de structures appropriées pour le contrôle des pêches. Au titre du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, les conditions ex ante relatives au contrôle ont été mises en place afin d'assurer que les États membres possédaient les capacités administratives permettant de mettre en œuvre le règlement instituant un régime de contrôle avant de leur accorder un financement au titre du Fonds lui-même.

79. L'Agence européenne de contrôle des pêches fournit, en coopération avec les États membres et la Commission, des programmes de formation de base à l'intention des inspecteurs des États membres et élabore actuellement une plateforme d'apprentissage à l'échelle de l'UE.

89. Les règles de contrôle actuelles exigent des États membres qu'ils introduisent dans un registre national toutes les infractions commises par les titulaires d'une licence de pêche et les capitaines. Ces règles encouragent également l'échange d'informations relatives aux infractions entre les États membres. La Commission a terminé une étude interne sur les systèmes de sanctions des États membres qui analysait les degrés de dissuasion, d'efficacité et de proportionnalité des systèmes de sanctions actuellement en place dans les États membres. La Commission note que les différences existantes entre les systèmes judiciaires des États membres peuvent avoir une incidence sur la mise en œuvre de ces dispositions dans l'UE.

92. La Commission reconnaît l'importance du recours systématique au système électronique de production de rapports d'inspection.

CONCLUSIONS

95. La Commission est d'accord avec l'observation de la Cour selon laquelle des progrès ont été réalisés par les États membres et la Commission depuis l'audit de 2007 et la réforme du règlement instituant un régime de contrôle.

Toutefois, il convient d'examiner si certaines dispositions dudit règlement doivent être modifiées afin d'améliorer l'efficacité du système de contrôle des pêches.

Recommandation nº 1 – Améliorer la fiabilité des informations relatives aux flottes de pêche

a) La Commission relève que cette recommandation s'adresse aux États membres et en assurera le suivi.

b) La Commission accepte en partie cette recommandation:

– des règles de vérification de la jauge brute et de la puissance motrice pourraient être utiles;
– la décision de réviser le règlement instituant un régime de contrôle n'a pas encore été prise, et toute proposition de la Commission serait soumise aux principes d'amélioration de la réglementation, qui exigent notamment une consultation publique et une analyse d'impact dont il est impossible de préjuger. Dans ce contexte, la Commission examinera la recommandation de la Cour.

97. La Commission convient que l'utilisation du système VMS et, dans certains cas, d'autres dispositifs de localisation, a permis d'améliorer le suivi de l'activité de la flotte dans les eaux de l'Union.

La Commission renvoie à sa réponse aux points 31 et 32.

98. Les critères de répartition des possibilités de pêche par les États membres sont définis par la politique commune de la pêche. La Commission estime que l'application de ces critères n'est actuellement pas liée à la mise en œuvre du règlement instituant un régime de contrôle. Parmi les contributions des États membres reçues par la Commission, il semble que le critère d'attribution des quotas le plus fréquent dans l'UE est l'historique des captures. Il semblerait également que des critères à caractère environnemental, social et économique soient pris en compte, conformément aux objectifs de la PCP. En outre, l'affaire C-540/16, Spika e.a., est pendante devant la Cour de justice et concerne une demande de décision préjudicielle relative à l'interprétation des articles 16 et 17 du règlement (UE) nº 1380/2013. La réponse à cette question préjudicielle ouvrirait la voie à une réflexion sur la justification sous-jacente des méthodes d'attribution des quotas nationaux.

De plus, en 2015, le Parlement européen a financé une étude sur l'attribution des quotas nationaux:

http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540357/IPOL_STU(2015)540357_EN.pdf

Pour les navires qui ne sont pas connectés au système VMS, le règlement instituant un régime de contrôle prévoit d'autres moyens de communication afin d'assurer le suivi de l'effort de pêche, mais ils ne sont pas encore entièrement mis en œuvre.

Concernant une simplification des mesures techniques, la Commission a déjà proposé une simplification du cadre juridique et des obligations incombant aux pêcheurs. Cette proposition fait actuellement l'objet de discussions au niveau interinstitutionnel.

La Commission partage l'avis de la Cour sur le fait que les bonnes pratiques devraient être encouragées, en particulier celles adaptées aux régions, conformément aux principes régissant la PCP.

Recommandation nº 2 – Améliorer le suivi des mesures de gestion de la pêche

a) La Commission accepte en partie cette recommandation:

– supprimer la possibilité de dispenser les navires d'une longueur comprise entre 12 et 15 mètres de l'obligation de s'équiper du système VMS améliorerait le suivi et le contrôle de l'activité des flottes de pêche;
– la décision de réviser le règlement instituant un régime de contrôle n'a pas encore été prise, et toute proposition de la Commission serait soumise aux principes d'amélioration de la réglementation, qui exigent notamment une consultation publique et une analyse d'impact dont il est impossible de préjuger. Dans ce contexte, la Commission examinera la recommandation de la Cour.

b) La Commission accepte en partie cette recommandation:

– l'installation de systèmes de localisation plus petits et moins coûteux à bord des navires de moins de 12 mètres de long améliorerait le suivi et le contrôle des activités de pêche;
– la décision de réviser le règlement instituant un régime de contrôle n'a pas encore été prise, et toute proposition de la Commission serait soumise aux principes d'amélioration de la réglementation, qui exigent notamment une consultation publique et une analyse d'impact dont il est impossible de préjuger. Dans ce contexte, la Commission examinera la recommandation de la Cour.

c) La Commission relève que cette recommandation s'adresse aux États membres.

99. Le règlement instituant un régime de contrôle prévoit que des données concernant tous les poissons capturés et débarqués dans l'UE sont communiquées par les États membres à la Commission. Il prévoit toutefois certaines dispenses, comme les cas où la quantité vendue est inférieure à 30 kilogrammes.

La Commission partage les conclusions de la Cour des comptes selon lesquelles des améliorations sont nécessaires concernant la transmission des données sur les captures et des notes de vente, qui ne sont toujours pas complètes, en particulier pour les petits navires.

La Commission, à la suite d'audits et de missions de vérification des systèmes d'enregistrement des captures et de validation des données menés depuis 2010, ainsi qu'au moyen d'un suivi systématique des situations de non-respect des règles de la PCP, a néanmoins observé des progrès significatifs et une diminution des incohérences ces dernières années, en particulier pour les petits navires.

Les États membres ont élaboré des systèmes d'enregistrement des captures qui respectent le règlement instituant un régime de contrôle et intègrent à la fois des données électroniques et en version papier. Toutefois, les systèmes informatiques utilisés par certains d'entre eux ne sont toujours pas adaptés pour permettre l'échange de données entre ceux-ci et pour garantir un recoupement des différentes sources de données. La Commission continuera de porter une attention particulière à cette question.

Recommandation nº 3 – Améliorer la fiabilité des données sur la pêche

1.

La Commission prend note de l'échéance proposée par la Cour et comprend qu'elle se réfère uniquement à la mise en œuvre des règles existantes.

a) La Commission prend note du fait que cette recommandation s'adresse aux États membres et a déjà commencé à suivre sa mise en œuvre.

b) La Commission prend note du fait que cette recommandation s'adresse aux États membres et a déjà commencé à suivre sa mise en œuvre.

c) La Commission prend note du fait que cette recommandation s'adresse aux États membres et a déjà commencé à suivre sa mise en œuvre.

d) La Commission accepte cette recommandation. Elle a déjà entamé sa mise en œuvre grâce au développement du programme de gestion intégrée des données sur la pêche, y compris l'initiative relative à la couche de transport FLUX.

e) La Commission accepte cette recommandation.

f) La Commission accepte cette recommandation et continuera sa mise en œuvre au moyen de contrôles réguliers et d'une évaluation de la mise en œuvre des règles de contrôle des pêches par les États membres.

2.

Réponse commune de la Commission aux points g) et h): la Commission accepte en partie ces recommandations. La décision de réviser le règlement instituant un régime de contrôle n'a pas encore été prise, et toute proposition de la Commission serait soumise aux principes d'amélioration de la réglementation, qui exigent notamment une consultation publique et une analyse d'impact dont il est impossible de préjuger. Dans ce contexte, la Commission examinera la recommandation de la Cour.

100. La Commission partage l'avis de la Cour selon lequel les résultats des inspections devraient être rapportés de manière plus précise et systématique dans les bases de données nationales. Elle confirme que des normes européennes en matière d'inspection, une gestion axée sur les risques, une approche harmonisée des activités de contrôle et des plateformes informatiques partagées destinées à l'échange des rapports d'inspection sont des outils essentiels pour parvenir à un système d'inspection solide et efficace.

Le rôle joué par l'Agence européenne de contrôle des pêches (AECP) dans l'élaboration et l'amélioration d'une approche harmonisée et cohérente, avec des systèmes compatibles de communication et d'échange de données sur les produits de la pêche, est fondamental à cet égard.

101. Les règles de contrôle actuelles exigent des États membres qu'ils introduisent dans un registre national toutes les infractions commises par les titulaires d'une licence de pêche et les capitaines. Ces règles encouragent également l'échange d'informations relatives aux infractions entre les États membres.

La Commission estime que tous les États membres disposent d'un cadre juridique permettant de sanctionner les infractions à la PCP. Toutefois, elle partage l'avis de la Cour selon lequel les niveaux de sanctions sont très différents d'un État membre à l'autre.

La Commission souhaiterait souligner qu'en l'absence de mesures législatives pour corriger les faiblesses actuelles des dispositions juridiques de l'UE en matière de sanctions, aucune avancée significative vers un système de sanctions plus efficace à l'encontre des infractions aux règles de la PCP dans les États membres n'est possible.

Recommandation nº 4 – Améliorer les inspections et les sanctions

1.

a) La Commission prend note du fait que cette recommandation s'adresse aux États membres et en assurera le suivi.

b) La Commission accepte en partie cette recommandation:

– l'obligation d'utiliser le système électronique de production de rapports d'inspection améliorerait les inspections;
– la décision de réviser le règlement instituant un régime de contrôle n'a pas encore été prise, et toute proposition de la Commission serait soumise aux principes d'amélioration de la réglementation, qui exigent notamment une consultation publique et une analyse d'impact dont il est impossible de préjuger. Dans ce contexte, la Commission examinera la recommandation de la Cour.

2.

c) La Commission prend note du fait que cette recommandation s'adresse aux États membres.

d) La Commission prend note du fait que cette recommandation s'adresse aux États membres.

e) La Commission accepte en partie cette recommandation. La décision de réviser le règlement instituant un régime de contrôle n'a pas encore été prise, et toute proposition de la Commission serait soumise aux principes d'amélioration de la réglementation, qui exigent notamment une consultation publique et une analyse d'impact dont il est impossible de préjuger. Dans ce contexte, la Commission examinera la recommandation de la Cour.

Elle convient de la nécessité de renforcer l'échange d'informations concernant les infractions aux règles de la PCP afin de garantir une analyse des risques plus efficace et une transparence accrue entre les États membres.

Étape	**Date**
Adoption du plan d'enquête/début de l'audit	24.2.2016
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	17.2.2017
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	5.4.2017
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	3.5.2017

Dans le présent rapport, la Cour se penche sur l'efficacité du système de contrôle des pêches de l'UE, un élément clé pour garantir la viabilité à long terme des stocks halieutiques et du secteur de la pêche. Nous avons constaté que les États membres ne réalisaient pas encore tous les contrôles requis et qu'une actualisation du système de contrôle lui-même était nécessaire. Nous avons relevé des faiblesses concernant la vérification de la capacité exacte des flottes, le contrôle des petits navires, la fiabilité des données communiquées sur les captures, ainsi que l'égalité de traitement entre les opérateurs de pêche lors de l'application de sanctions. Nous adressons un certain nombre de recommandations à la Commission européenne et aux États membres en vue d'améliorer le contrôle des pêches.

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Office des publications

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

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Union européenne, 2017

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source