

Rapport spécial

Lutte contre la pêche illicite:

l'action de l'UE repose sur des systèmes de contrôle bien en place, mais pâtit de l'hétérogénéité des contrôles et des sanctions dans les États membres



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Synthèse	I - V
Introduction	01 - 23
Pêche illicite, non déclarée et non réglementée	04 - 06
Riposte mondiale à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée	07 - 10
Cadre de l'UE pour la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée	11 - 20
La légalité n'est pas gage de durabilité	21 - 23
Étendue et approche de l'audit	24 - 26
Observations	27 - 91
Le système de contrôle à l'importation a permis de réduire les risques que des produits de la pêche illicite entrent sur le marché de l'UE, mais les contrôles ne sont pas les mêmes dans tous les États membres	28 - 63
Le système de certification des captures de l'UE a permis d'améliorer la traçabilité et de renforcer les contrôles à l'importation	28 - 34
Des différences importantes dans l'ampleur et la qualité des contrôles effectués par les États membres fragilisent le système	35 - 45
Le système de certification des captures de l'UE fonctionne sur support papier, ce qui en réduit l'efficacité et accroît le risque de fraude	46 - 49
Le système de cartons (jaunes et rouges) de l'UE s'est avéré utile, mais il n'est pas infallible et épingle souvent des pays dont le commerce du poisson avec l'UE est minime	50 - 63
Les États membres ont détecté des pratiques de pêche illicite au sein de leurs flottes et dans leurs eaux nationales, mais les sanctions ne sont pas toujours dissuasives	64 - 91
Les contrôles effectués par les États membres sur leurs flottes et dans leurs eaux nationales ont permis de détecter des pratiques de pêche illicite	64 - 69

La Commission a décelé d'importantes faiblesses dans les systèmes de contrôle nationaux et a commencé à y remédier	70 - 74
Des projets financés par l'UE ont contribué à renforcer le régime de contrôle	75 - 83
Les sanctions imposées varient d'un État membre à l'autre et ne sont pas toujours dissuasives	84 - 91
Conclusions et recommandations	92 - 103

Annexes

Annexe I – Instruments internationaux de lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée

Annexe II – Analyse comparative du système de certification des captures de l'UE et de systèmes similaires aux États-Unis et au Japon

Sigles et acronymes

Glossaire

Réponses de la Commission

Calendrier

Équipe d'audit

Synthèse

I La pêche illicite, non déclarée et non réglementée (ci-après la «pêche illicite») est l'une des plus graves menaces pesant sur les écosystèmes marins et sape les efforts déployés pour gérer la pêche de manière durable. L'UE est un acteur mondial de premier plan dans le secteur de la pêche, que ce soit par l'importance de sa flotte (environ 79 000 navires) ou par son rang de premier importateur de produits de la pêche (34 % du commerce mondial total en valeur). Elle s'était engagée à atteindre la cible 14.4 des objectifs de développement durable qui visait à mettre un terme à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée à l'horizon 2020. Or elle n'y est pas parvenue: la pêche non durable perdure et des produits issus de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée risquent d'être vendus sur le marché de l'UE.

II Nous avons examiné le cadre mis en place par l'UE, ses actions ainsi que ses dépenses visant à empêcher que des produits de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée terminent dans les assiettes des citoyens de l'UE. Le Parlement européen a demandé à la Cour d'établir un rapport sur cette question en 2018 et en 2021. Avec le présent rapport, nous entendons alimenter le débat sur la politique à mener et contribuer à faire évoluer la législation à l'égard de la lutte contre la pêche illicite. L'audit a porté sur la période allant de 2014 à 2020. Nous nous sommes plus particulièrement penchés sur:

- o l'efficacité des systèmes de contrôle destinés à prévenir l'importation de produits de la pêche illicite;
- o l'efficacité des systèmes de contrôle utilisés par les États membres pour contrôler les flottes et les eaux nationales.

III Dans l'ensemble, nous concluons à une efficacité partielle des systèmes de contrôle mis en place pour lutter contre la pêche illicite. Bien que ces systèmes atténuent le risque, le fait que les États membres n'appliquent pas tous les mêmes contrôles et sanctions en compromet l'efficacité.

IV Voici nos principales constatations:

- a) L'UE a mis en place un système de certification des captures en 2008 afin de garantir la légalité des produits de la pêche importés. Toutefois, offrir l'assurance de la légalité d'un produit ne garantit pas que ce dernier est issu de sources durables. Nous avons constaté que le système avait permis d'améliorer

la traçabilité et de renforcer les contrôles à l'importation. Néanmoins, des différences dans l'ampleur et la qualité des contrôles au niveau des États membres risquent de compromettre l'efficacité du système. Celui-ci ne repose pas suffisamment sur des outils numériques, ce qui nuit à son efficacité et accroît le risque de fraude;

- b) si la Commission et le Conseil estiment que les systèmes de contrôle mis en place dans les pays tiers qui exportent des produits de la pêche vers l'UE sont défectueux, ils peuvent prendre des mesures pour encourager des réformes. Nous avons pu constater l'utilité de ces mesures, qui ont donné l'élan nécessaire à des réformes concrètes dans la plupart des pays concernés;
- c) les États membres sont responsables de la bonne application du régime de contrôle de la pêche de l'Union. Nous avons pu observer que les contrôles nationaux avaient souvent permis de détecter des pratiques de pêche illicite. La Commission a toutefois établi que les systèmes de contrôle des pêches de certains États membres comportaient des failles importantes, à l'origine d'une surpêche et d'une sous-déclaration des captures. Elle prend actuellement des mesures pour combler ces failles;
- d) le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche a apporté un soutien aux activités de suivi, de contrôle et d'exécution, pour un budget total de 580 millions d'euros. Nous avons constaté que les 23 projets que nous avons contrôlés dans quatre États membres étaient conformes aux priorités fixées et contribuaient à renforcer le régime de contrôle;
- e) en vertu du cadre de l'UE, les États membres sont tenus d'imposer systématiquement des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives en cas d'infraction grave aux règles. Si la grande majorité des infractions graves détectées ont été punies, les sanctions appliquées pour un même type d'infraction étaient très variables d'un État membre à l'autre. Dans certains États membres, les sanctions n'étaient ni dissuasives ni proportionnées aux avantages économiques découlant des infractions.

V Sur la base de ces constatations, nous recommandons à la Commission:

- o de vérifier que les États membres renforcent leurs systèmes de contrôle visant à prévenir l'importation de produits de la pêche illicite, et de prendre les mesures qui s'imposent;

- o de veiller à ce que les États membres appliquent des sanctions dissuasives à l'encontre de la pêche illicite.

Introduction

01 L'UE est un acteur mondial de premier plan dans le secteur de la pêche. Elle possède l'une des plus grandes flottes de pêche au monde, constituée d'environ 79 000 navires¹, et représente 6 % de la production mondiale de produits de la pêche². Le secteur de la pêche emploie directement 129 540 pêcheurs et génère chaque année 6,3 milliards d'euros de recettes. En volume, les États membres qui dominent le marché sont l'Espagne, le Danemark, la France et les Pays-Bas³.

02 Les citoyens de l'UE consomment beaucoup plus de produits de la pêche et de l'aquaculture que l'Union n'en capture ou n'en élève. Soixante pour cent des produits consommés sont donc importés afin de satisfaire la demande, ce qui fait de l'UE le premier importateur mondial (34 % du total des échanges mondiaux en valeur)⁴.

03 En 2020, l'UE a importé pour 23 milliards d'euros de produits de la pêche. La [figure 1](#) présente ses principaux fournisseurs.

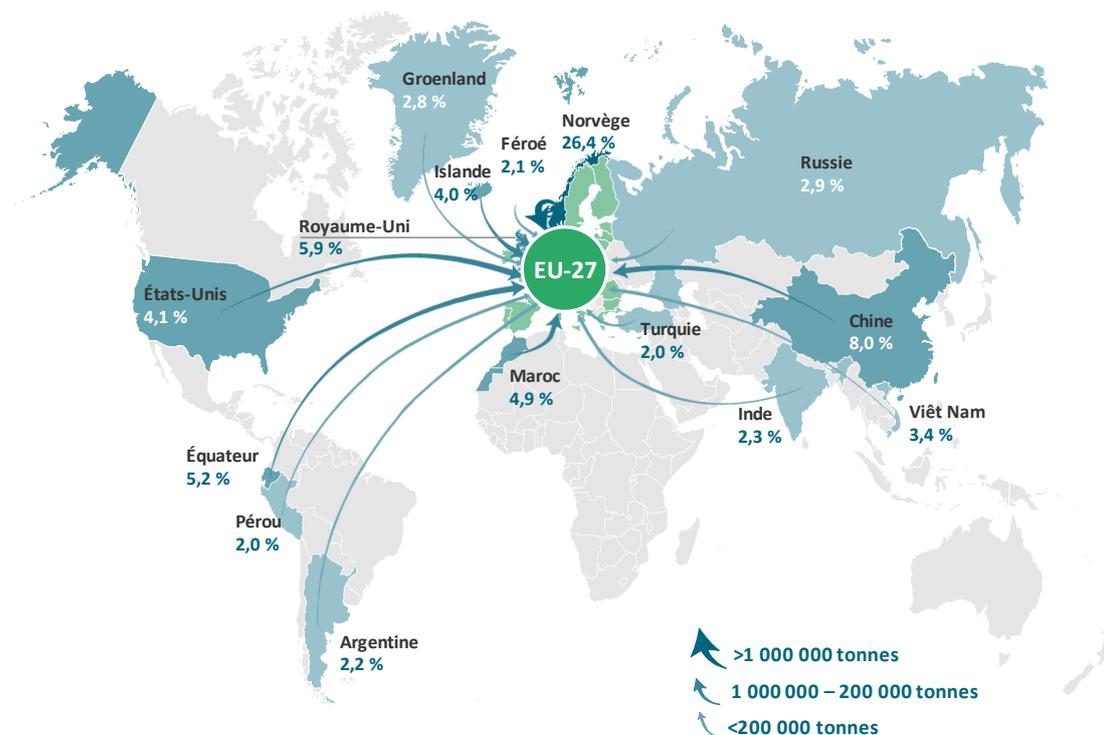
¹ Rapport de synthèse établi sur la base de données fournies par les États membres.

² *Fisheries and aquaculture production*.

³ Statistiques d'Eurostat sur les produits de la pêche et de l'aquaculture.

⁴ La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2020.

Figure 1 – Importations de produits de la pêche et de l'aquaculture: principaux fournisseurs (pourcentage du volume total en 2020)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données d'Eurostat.

Pêche illicite, non déclarée et non réglementée

04 La pêche illicite, non déclarée et non réglementée, abrégée en «pêche INN» (ci-après «pêche illicite»), englobe toute une série d'activités de pêche⁵ contraires aux mesures nationales et régionales de conservation et de gestion et non conformes aux responsabilités qui incombent à l'État du pavillon en vertu du droit international. Les activités de pêche sont jugées:

- **illicites**, lorsqu'elles sont menées sans licence ou autorisation, de façon contraire aux mesures de conservation et de gestion ou en violation des lois nationales ou des obligations internationales;
- **non déclarées**, lorsqu'elles n'ont pas été déclarées, ou l'ont été erronément, aux autorités compétentes;

⁵ Pour une définition complète, voir le [plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée](#) ainsi que l'accord de la FAO relatif aux mesures du ressort de l'État du port.

- o **non réglementées**, lorsqu'elles sont menées dans des zones pour lesquelles il n'existe pas de mesures de conservation ou de gestion, d'une façon non conforme aux responsabilités qui incombent à l'État en matière de conservation des ressources marines vivantes, ou par des navires de pêche sans nationalité.

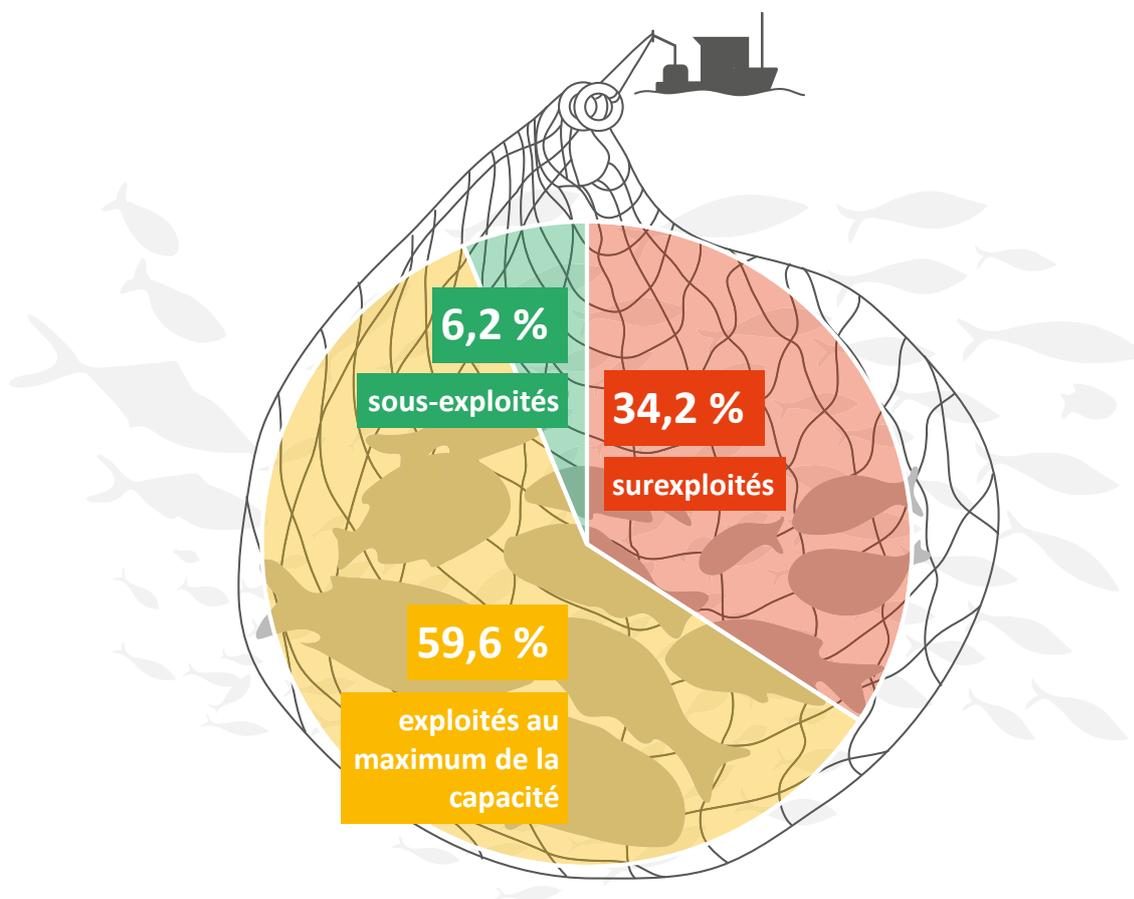
05 L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) estime qu'environ 94 % des stocks halieutiques mondiaux sont exploités au maximum ou surexploités⁶ (voir *figure 2*). La pêche illicite, non déclarée et non réglementée, qui constitue l'une des plus graves menaces pour les écosystèmes marins, appauvrit les stocks halieutiques, sape les efforts visant à gérer la pêche de manière durable⁷ et mène certains stocks au bord de l'effondrement⁸.

⁶ La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2020.

⁷ Site internet de la FAO sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée.

⁸ Sommet «One Ocean» – De nouvelles mesures renforcent le rôle de premier plan de l'UE dans la protection de l'océan.

Figure 2 – Exploitation des stocks halieutiques



Remarque: nous avons obtenu ces pourcentages en mettant tous les stocks halieutiques sur le même plan, indépendamment de leur biomasse et des captures.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de [données de la FAO](#).

06 Bien qu'il soit difficile de déterminer l'ampleur exacte de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, une étude sur ce sujet⁹ a permis d'estimer qu'elle représentait entre 10 et 26 millions de tonnes de captures dans le monde au début des années 2000, soit 11 à 19 % de celles déclarées, pour une valeur de 10 à 23 milliards de dollars.

Riposte mondiale à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée

07 Du filet à l'assiette, les produits de la pêche peuvent être capturés, transbordés, débarqués, stockés, transformés, transportés et vendus suivant des chaînes

⁹ *Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing*, David J. et al., 2009.

d'approvisionnement très complexes et mondialisées. La lutte contre la pêche illicite nécessite donc une riposte mondiale qui mobilise tous les acteurs concernés, y compris des nations souveraines en leur qualité d'États du pavillon, d'États côtiers, d'États du port et d'États de commercialisation (voir [figure 3](#)).

Figure 3 – Responsabilités des États du pavillon, des États côtiers, des États du port et des États de commercialisation



État du pavillon

Tous les États souverains peuvent accorder leur pavillon à un navire de pêche dès lors qu'il existe un lien réel entre ce navire et l'État du pavillon. Les États du pavillon doivent exercer effectivement leur juridiction et leur contrôle sur tous les navires battant leur pavillon, où qu'ils opèrent.



État côtier

Les États côtiers doivent exercer leur juridiction sur toutes les activités de pêche dans leur zone économique exclusive (ZEE). Ils sont les premiers responsables de l'adoption et de l'application de mesures de conservation et de gestion dans leur zone économique exclusive.



État du port

Les États du port devraient imposer des conditions à l'entrée des navires battant pavillon étranger dans leurs ports et procéder à des inspections afin de veiller à ce que les navires pratiquant la pêche illicite, non déclarée et non réglementée ne puissent pas débarquer leurs captures.



État de commercialisation

Les États de commercialisation devraient veiller à ce que les produits importés ne soient pas issus de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et garantir la transparence de la commercialisation et du commerce des produits de la pêche, conformément aux mesures de conservation et de gestion de la pêche.

Source: Cour des comptes européenne.

08 Les Nations unies et la FAO ont chacune élaboré et adopté une série d'instruments juridiquement contraignants, de plans d'action et de directives volontaires. Ces éléments constituent un cadre international pour une pêche responsable et pour la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Ils sont présentés à l'[annexe I](#).

09 Les organisations régionales de gestion des pêches sont des acteurs clés de la gestion internationale de la pêche. Elles réunissent des pays ayant des intérêts liés à la pêche dans une zone donnée et sont responsables de la gestion conjointe des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs. La plupart de ces organisations sont habilitées à fixer des limites contraignantes applicables aux

captures et à l'effort de pêche, ainsi que des mesures techniques et des obligations de contrôle pour leurs membres. L'UE est partie à tous les grands instruments internationaux et membre de 18 organisations régionales de gestion des pêches et organisations de pêche¹⁰.

10 La lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée s'inscrit dans le cadre des objectifs de développement durable fixés par l'Assemblée générale des Nations unies en 2015¹¹. L'objectif de développement durable 14, «Vie aquatique», affiche de grandes ambitions pour une pêche durable avec la cible 14.4: «D'ici à 2020, réglementer efficacement la pêche, mettre un terme à la surpêche, à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et aux pratiques de pêche destructrices (...)». L'UE s'était engagée à atteindre l'objectif de mettre un terme à la pêche illicite à l'horizon 2020¹². Or elle n'y est pas parvenue¹³: la pêche non durable perdure¹⁴ et des produits issus de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (ci-après les «produits de la pêche illicite») risquent d'être vendus sur le marché de l'UE.

Cadre de l'UE pour la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée

11 La politique de la pêche relève de la compétence exclusive de l'Union, ce qui signifie qu'elle seule peut légiférer et adopter des actes contraignants en matière de conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche. Celle-ci fixe les règles de gestion de la flotte de pêche européenne et de conservation des stocks halieutiques. Par exemple, les règles de l'UE fixent des quotas et des tailles minimales de captures pour certaines pêcheries. L'UE réglemente également les engins de pêche et peut interdire la pêche dans certaines zones ou à certaines saisons.

12 Le règlement portant organisation commune des marchés est un élément central de la politique européenne de la pêche. Il définit les normes de commercialisation des

¹⁰ Organisations régionales de gestion des pêches.

¹¹ Objectifs de développement durable des Nations unies.

¹² Communication conjointe intitulée «Gouvernance internationale des océans: un programme pour l'avenir de nos océans».

¹³ *Europe Sustainable Development Report 2021*.

¹⁴ *Status of marine fish and shellfish stocks in European seas*.

produits de la pêche et les exigences en matière d'information des consommateurs (étiquetage) afin de permettre à ceux-ci de faire leurs achats en connaissance de cause. Par exemple, l'étiquette doit indiquer la dénomination commerciale, la méthode de production, la zone de capture et l'engin de pêche utilisé. Il n'existe pas de label européen certifiant la durabilité des produits de la pêche.

13 Dans le cadre de la politique commune de la pêche, l'UE a adopté les principaux instruments réglementaires décrits ci-après et a alloué des fonds à la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée.

Cadre réglementaire de l'UE

14 Le [règlement sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée](#) (portant principalement sur les importations) et le [règlement relatif au contrôle des pêches](#) (axé essentiellement sur le respect des règles par les pêcheurs de l'UE) sont les principaux instruments réglementaires adoptés pour lutter contre la pêche illicite.

15 Le [règlement sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée](#) est le principal instrument dont l'UE s'est dotée pour prévenir, décourager et éradiquer cette pratique. Il impose aux États membres de prendre des mesures à l'encontre des navires de pêche et des ressortissants de l'UE qui se livrent à des activités de pêche illicite où que ce soit dans le monde. Les deux plus importants dispositifs institués par ce règlement sont le système de certification des captures et le système de cartons (jaunes et rouges). Le premier vise à garantir la légalité des importations et le second recense les «pays tiers» (extérieurs à l'UE) qui ne coopèrent pas à la lutte contre la pêche illicite.

16 Le [règlement relatif au contrôle des pêches](#) est centré sur les activités de la flotte de l'Union et établit un régime de contrôle à l'échelle de l'UE pour garantir le respect de la politique commune de la pêche. Il s'applique à toutes les activités de pêche menées dans les eaux de l'UE ainsi qu'à toutes celles exercées ailleurs par des navires de l'Union. Il est complété par le [règlement relatif à la gestion durable des flottes de pêche externes](#). Ce dernier est axé sur le contrôle des navires de pêche de pays tiers opérant dans les eaux de l'UE et des navires de l'Union pêchant ailleurs dans le monde.

17 Le [règlement relatif au contrôle des pêches](#) contient des dispositions pour les États membres et les opérateurs, l'objectif étant de prévenir et de combattre la pêche illicite. Elles consistent entre autres:

- o à surveiller l'accès aux eaux et aux ressources;

- à contrôler l'utilisation des possibilités et des capacités de pêche;
- à appliquer des mesures exécutoires adaptées en cas d'infraction;
- à permettre la traçabilité et le contrôle des produits de la pêche tout au long de la chaîne d'approvisionnement, du filet à l'assiette.

18 En avril 2017, la Commission européenne a publié son évaluation du règlement relatif au contrôle des pêches¹⁵, dans laquelle elle a conclu que des failles dans la conception du règlement nuisaient à l'efficacité du régime de contrôle. La Commission a proposé un certain nombre de modifications du règlement en question dans sa proposition de révision du régime de contrôle des pêches de l'Union du 31 mai 2018¹⁶. La proposition n'était toujours pas adoptée en mai 2022.

Utilisation des fonds de l'UE

19 L'UE contribue au financement du contrôle de la pêche. Le [Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche \(FEAMP\)](#) a financé les politiques maritimes et de la pêche de l'Union pendant la période 2014-2020. Au titre de la priorité n° 3 de l'Union européenne, «Favoriser la mise en œuvre de la politique commune de la pêche», le Fonds a soutenu des activités de suivi, de contrôle et d'exécution pour un budget total de 580 millions d'euros. Son successeur, le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, prendra le relais et financera des mesures de contrôle sur la période 2021-2027. Il est prévu de consacrer au moins 15 % de l'aide financière versée par l'UE à chaque État membre, soit un total de 797 millions d'euros, à favoriser un contrôle et une application efficaces de la réglementation relative à la pêche, ainsi que la mise à disposition de données fiables afin de fonder la prise de décision sur les connaissances. Ces montants sont complétés par un cofinancement national.

Rôles et responsabilités

20 La direction générale des affaires maritimes et de la pêche (DG MARE) de la Commission est le principal organe chargé de superviser la politique commune de la pêche. L'Agence européenne de contrôle des pêches (AECF) encourage et coordonne l'élaboration de méthodes uniformes de gestion des risques et organise la formation et la coordination/coopération entre les autorités nationales de contrôle et d'inspection.

¹⁵ [Rapport de la Commission sur la mise en œuvre et l'évaluation du règlement \(CE\) n° 1224/2009.](#)

¹⁶ [Proposition de nouveau règlement relatif au contrôle des pêches, COM\(2018\) 368 final.](#)

Les États membres sont responsables de la mise en œuvre des principales exigences de la politique commune de la pêche, telles que l'inspection des navires, le contrôle des importations et l'application de sanctions.

La légalité n'est pas gage de durabilité

21 Le cadre juridique décrit précédemment vise à assurer la légalité de tous les produits de la pêche vendus dans l'UE. Il doit garantir aux consommateurs européens que les produits qu'ils consomment ne sont pas issus de la pêche illicite, non déclarée ou non réglementée. Toutefois, offrir l'assurance de la légalité d'un produit ne garantit pas que ce dernier provient de sources durables.

22 Pour les produits importés, le système de certification des captures de l'UE vise à faire en sorte que les États du pavillon certifient la légalité de tous les produits de la pêche importés sur la base de leurs propres systèmes de contrôle et de suivi. Les navires de pêche doivent se conformer aux règles imposées par l'État du pavillon et, le cas échéant, par l'organisation régionale de gestion des pêches ou l'État côtier compétents. Le système ne peut garantir que ces règles, adoptées en dehors de l'UE, sont suffisamment strictes pour assurer la durabilité. Par exemple, même lorsqu'un État côtier n'impose pas de règles visant à limiter la surpêche ou les pratiques de pêche préjudiciables à l'environnement, les captures dans la zone sont considérées comme légales.

23 Dans le même ordre d'idée, pour l'activité de la flotte de l'Union, l'assurance que les règles de l'UE sont respectées ne signifie pas que les règles elles-mêmes sont suffisantes pour garantir la durabilité des stocks halieutiques et de leurs habitats. L'Agence européenne pour l'environnement a signalé en 2019 que la surexploitation des stocks commerciaux de poissons et de crustacés se poursuivait dans les mers européennes. En 2020, dans notre rapport spécial «Milieu marin: l'UE offre une protection étendue, mais superficielle»¹⁷, nous concluons que si l'action de l'UE en faveur de la protection du milieu marin avait abouti à des progrès sensibles dans l'Atlantique, la Méditerranée était quant à elle restée largement surexploitée.

¹⁷ Rapport spécial 26/2020, «Milieu marin: l'UE offre une protection étendue, mais superficielle», voir également notre Rapport sur la performance du budget de l'UE – Situation à la fin de 2020.

Étendue et approche de l'audit

24 Nous avons examiné le cadre mis en place par l'UE en vue d'empêcher que les produits de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée terminent dans les assiettes des citoyens de l'UE. Le Parlement européen a demandé à la Cour d'établir un rapport sur cette question en 2018 et en 2021. Nous avons également examiné les dépenses et les actions de l'UE sur la période 2014-2020. Nous avons choisi ce thème en raison de l'incidence de la pêche illicite sur la durabilité des ressources marines. Nous nous sommes intéressés à l'efficacité:

- des systèmes de contrôle visant à prévenir l'importation de produits de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée dans l'UE, en cherchant à déterminer si la Commission a ciblé ses actions pour remédier aux principaux risques et si les États membres ont effectué des contrôles efficaces;
- des systèmes de contrôle mis en place par les États membres pour contrôler les flottes et les eaux nationales, en nous attachant à établir si le financement de l'UE a ciblé des risques importants et a donné des résultats.

25 Dans le cadre de nos travaux d'audit:

- o nous avons examiné les rapports de la Commission et des agences compétentes, ainsi que les actions liées au contrôle des pêches et à l'application de la réglementation;
- o nous nous sommes entretenus avec les autorités nationales responsables du contrôle des pêches au Danemark, en Espagne, en France et en Suède, et sélectionné ces pays en raison de la taille de leur filière de pêche et de leurs flux commerciaux avec les pays tiers, du montant du financement de l'UE qu'ils reçoivent pour les contrôles et de l'équilibre géographique;
- o nous avons rendu visite aux autorités suédoises chargées du contrôle des pêches et assisté en observateurs aux travaux du centre suédois de surveillance des pêches, à une inspection sur le marché aux poissons et à une inspection des navires au port. En raison des restrictions de déplacement liées à la pandémie de COVID-19, nous n'avons pu nous rendre qu'en Suède durant le temps imparti pour nos travaux d'audit;
- o nous avons comparé la portée et les principales caractéristiques du système de certification des captures de l'UE avec celles de systèmes similaires aux États-Unis et au Japon;

- o nous avons examiné 23 projets financés par l'UE dans le domaine du contrôle des pêches, pour un montant de 26,9 millions d'euros, mis en œuvre au cours de la période de programmation 2014-2020. Nous avons sélectionné ces projets dans le but de couvrir un large éventail de dépenses et d'investissements, concernant notamment des navires de patrouille, des technologies innovantes et des coûts opérationnels.

26 Avec le présent rapport, nous entendons alimenter le débat sur la politique à mener et contribuer à faire évoluer la législation à l'égard de la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée.

Observations

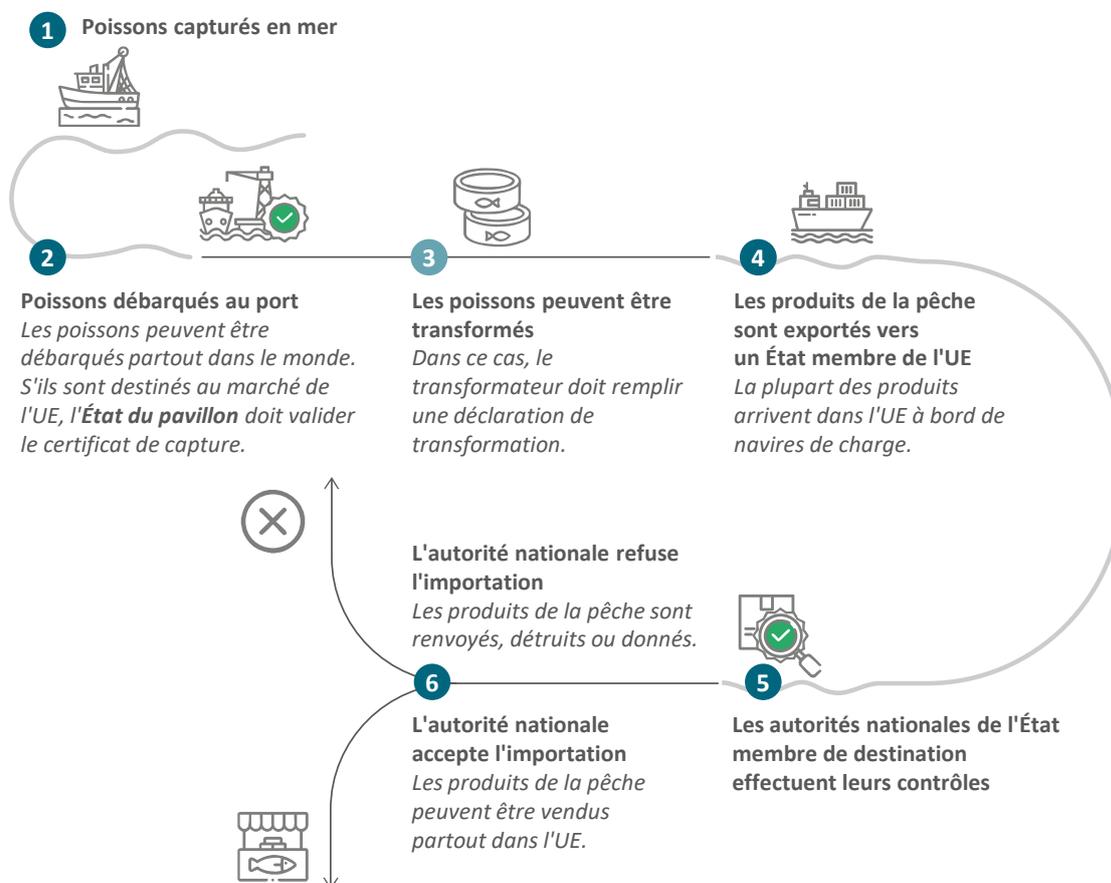
27 Les observations sont scindées en deux grandes parties. La première porte sur le système de contrôle à l'importation des produits de la pêche, et la seconde, sur les systèmes de contrôle des flottes et des eaux nationales mis en place par les États membres.

Le système de contrôle à l'importation a permis de réduire les risques que des produits de la pêche illicite entrent sur le marché de l'UE, mais les contrôles ne sont pas les mêmes dans tous les États membres

Le système de certification des captures de l'UE a permis d'améliorer la traçabilité et de renforcer les contrôles à l'importation

28 En 2008, l'UE a adopté le règlement relatif à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, qui a établi le système innovant de certification des captures de l'UE. La *figure 4* présente en détail ce système.

Figure 4 – Le système de certification des captures



Source: Cour des comptes européenne.

29 Nous avons constaté que ce système comblait une faille importante dans les contrôles. En effet, la légalité des produits de la pêche importés n'était pas vérifiée avant son entrée en vigueur, sauf dans le cadre de règles propres à certaines régions, qui prévoyaient un système de documentation des captures. Dans le cadre de ce système de certification, tous les produits de la pêche en mer exportés vers l'UE doivent être accompagnés d'un certificat de capture validé par l'État du pavillon du navire de pêche. Ce certificat permet la traçabilité des produits de la pêche tout au long de la chaîne d'approvisionnement jusqu'à leur entrée dans l'UE. Il incombe à l'État du pavillon de certifier que les produits de la pêche ne sont pas issus d'activités de pêche illicite, non déclarée et non réglementée et de vérifier qu'ils respectent les règles de conservation et de gestion applicables.

30 Nous avons réalisé une analyse comparative du système de certification des captures de l'UE et de systèmes similaires aux États-Unis et au Japon. Ces pays sont les

deuxième et troisième plus grands importateurs mondiaux¹⁸. Nous avons comparé les espèces couvertes, les exigences en matière d'information et les mécanismes de contrôle mis en place.

31 Aux États-Unis, le *Seafood Import Monitoring Program (SIMP)*¹⁹ a instauré des procédures encadrant la délivrance de permis, la communication d'informations et la tenue de registres pour l'importation de produits de la pêche répertoriés comme menacés par la pêche illicite, non déclarée et non réglementée ou la fraude. Cela concerne 13 types de produits de la mer et près de la moitié des importations américaines de ces produits²⁰.

32 À ce jour, le Japon ne dispose pas d'un système national de documentation des captures pour les produits de la pêche importés, mais un dispositif est en préparation dans le cadre d'une nouvelle loi visant à combattre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Faute d'un système qui lui soit propre, il s'appuie sur ceux des organisations régionales de gestion des pêches²¹, auxquelles l'UE et les États-Unis sont également parties contractantes. L'UE reconnaît ces systèmes de documentation des captures pour les produits de la mer entrant sur son marché²².

33 Nous avons constaté que le système de certification des captures de l'UE était le plus complet aussi bien sur le plan de la couverture qu'il offre et des informations exigées, que des processus de validation et de contrôle.

- **Le système de l'UE offre la couverture la plus complète: presque tous les produits de la pêche doivent être traçables et certifiés.** Contrairement à d'autres systèmes, celui de l'UE couvre tous les poissons marins, transformés ou non, capturés à l'état sauvage et importés de pays tiers sur le marché de l'UE.
- **Les systèmes de l'UE et des États-Unis exigent la communication de beaucoup d'informations, ce qui permet une traçabilité précise.** Dans bien des cas, ces

¹⁸ *National Fisheries Marine Service, Current fisheries statistics No 2019, Japan FY2019 Trends in Fisheries FY2020 Fisheries Policy.*

¹⁹ *Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act; Seafood Import Monitoring Program.*

²⁰ *SIMP: Report to Congress Efforts to Prevent Seafood Harvested through IUU fishing.*

²¹ CCSBT, CICTA et CCAMLR.

²² Règlement (CE) n° 1010/2009 de la Commission.

systèmes recueillent des informations plus détaillées que ceux mis en place par les organisations régionales de gestion des pêches.

- o **Le système de l'UE dispose du système de validation et de contrôle le plus complet.** Dans l'UE, chaque lot doit être accompagné d'un certificat validé par l'État du pavillon, et les autorités des États membres doivent effectuer des contrôles et des vérifications fondés sur les risques.

34 L'*annexe II* présente plus en détail notre analyse comparative (système de certification des captures de l'UE et systèmes similaires aux États-Unis et au Japon).

Des différences importantes dans l'ampleur et la qualité des contrôles effectués par les États membres fragilisent le système

35 Tous les deux ans, les États membres doivent présenter à la Commission un rapport sur leur application du [règlement sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée](#). Les dernières données disponibles datent de 2019 (et incluent celles du Royaume-Uni), année où tous les États membres, à l'exception du Luxembourg, ont présenté un rapport. L'Agence européenne de contrôle des pêches a réalisé une analyse des rapports des États membres, qui donne une vue d'ensemble de leur mise en œuvre du règlement.

36 Selon cette analyse, environ 2 000 navires étrangers, principalement de Norvège, du Venezuela et des Îles Féroé, ont débarqué leurs captures directement dans un port de l'UE en 2019. Les États du port de l'UE étaient tenus d'inspecter au moins 5 % des captures débarquées. Le taux moyen d'inspection était d'environ 20 % pour l'ensemble de l'UE, bien que la Pologne et le Danemark n'aient pas respecté l'exigence des 5 %. Les inspections au port ont permis de détecter des infractions dans 11 % des cas; celles-ci concernaient principalement les obligations de déclaration.

37 La plupart des produits de la pêche importés ne sont pas débarqués directement d'un navire de pêche dans un port de l'UE. Les produits sont plutôt débarqués ailleurs dans le monde, puis transportés vers l'UE à bord de navires de charge. Le [règlement sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée](#) exige que les contrôles aient lieu dans l'État membre de destination et non au point d'entrée dans l'UE. Une fois acceptés, les produits peuvent être vendus partout dans l'UE. Les contrôles effectués par les États membres doivent donc être suffisamment rigoureux pour éviter que les opérateurs privilégient l'endroit qui leur est le plus favorable et exploitent le maillon le plus faible du régime de contrôle. Ce risque a été signalé par les autorités de contrôle

que nous avons consultées dans deux États membres, ainsi que dans une étude parue en 2018²³.

38 En 2019, les autorités des États membres ont reçu environ 285 000 certificats de capture et 35 000 déclarations de transformation de la part de pays tiers. Sur la base de critères de gestion des risques, le [règlement sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée](#) impose aux États membres de vérifier que:

- o les certificats de capture sont remplis et validés par l'État du pavillon (signature et tampon corrects);
- o l'État du pavillon est autorisé à exporter vers l'UE et n'est pas recensé comme non coopérant dans le cadre de la lutte contre la pêche illicite (frappé d'un «carton rouge», voir point [50](#)), et que le navire de pêche n'est pas inscrit sur la liste des navires pratiquant la pêche illicite;
- o les espèces et les quantités indiquées sur les certificats de capture pour les produits transformés sont les mêmes que sur la déclaration de transformation.

39 Les États membres peuvent effectuer des contrôles supplémentaires plus détaillés (appelés «vérifications»), sur la base d'une analyse des risques. Une vérification est requise en cas de doute quant à l'authenticité du certificat de capture ou au respect, par le navire, des règles applicables, ou encore en cas de suspicion de pêche illicite, non déclarée et non réglementée.

40 L'ampleur des vérifications dépend des autorités de contrôle des États membres. Il peut s'agir de croiser tous les documents pour en vérifier la cohérence (par exemple les certificats de capture, les déclarations de transformation et les documents de transport) ou de rechercher des preuves provenant de sources externes (licence du navire en cours de validité, autorisation de pêcher dans la zone de capture déclarée, soupçon de participation du propriétaire, effectif ou non, du navire à des activités de pêche illicite, cohérence entre la structure des échanges et les activités de pêche connues, etc.). Une vérification peut également inclure l'inspection physique du produit, par exemple en cas de doute sur l'espèce.

41 Dans l'ensemble, les États membres ont déclaré avoir effectué des contrôles de base ou des contrôles plus détaillés sur environ 64 % des certificats de capture qu'ils ont reçus. Cinq États membres (l'Allemagne, la Lituanie, Malte, le Portugal et la Suède)

²³ [The impact of the EU IUU regulation on seafood trade flows.](#)

ont indiqué n'avoir effectué que des contrôles de base, tandis que quatre autres (la Belgique, la Finlande, l'Italie et la Roumanie) n'ont communiqué aucune information à ce sujet.

42 Parfois, des doutes surgissent lors de la vérification et les autorités des États membres doivent demander des informations complémentaires à l'État du pavillon pour confirmer la validité des documents soumis par l'importateur. En 2019, cette situation s'est présentée plus de 1 000 fois dans 19 États membres. Quatre États membres (la Hongrie, la Roumanie, la Suède et la Slovaquie) n'ont demandé aucun complément d'information à des pays tiers entre 2016 et 2019.

43 Le [règlement sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée](#) impose aux États membres de refuser l'importation s'ils ne reçoivent pas d'explications pertinentes en réponse à leurs questions. L'Autriche, la France et la Pologne ont indiqué dans leurs rapports bisannuels que si certains pays tiers fournissaient des réponses exhaustives, d'autres se contentaient de confirmer la validité du certificat et refusaient de communiquer des documents supplémentaires.

44 En 2019, les autorités de dix États membres ont refusé 29 importations (moins de 0,01 % de tous les certificats de capture reçus cette année-là), principalement en raison de l'absence de certificat de capture valide ou d'incohérences entre le document et les produits. Dans la plupart des cas, ceux-ci ont été renvoyés vers le pays exportateur.

45 Notre analyse des systèmes de contrôle des produits importés au Danemark, en Espagne, en France et en Suède a confirmé que l'ampleur et la qualité des contrôles variaient considérablement d'un État membre à l'autre, de même que le degré de sophistication des systèmes informatiques (voir [tableau 1](#)). Nous les classons en trois catégories: faible, moyen et élevé.

Tableau 1 – Contrôles et vérifications à l'importation effectués par quatre États membres

État membre	Degré de sophistication des systèmes informatiques	Ampleur et qualité des contrôles
Danemark	FAIBLE	MOYEN
	<ul style="list-style-type: none"> • Aucun système informatique pour la gestion des certificats de capture ou la réalisation des contrôles • Tous les documents reçus sur support papier, scannés et enregistrés dans un tableur Excel 	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle de base systématique de tous les certificats de capture reçus, sauf pour deux pays tiers «à faible risque» (contrôles limités à un quart seulement des importations) • Pour tous les documents vérifiés, analyse de la cohérence et de la logique des informations • Contrôle de l'autorisation des navires lors de l'importation d'espèces et de produits en provenance de zones couvertes par une organisation régionale de gestion des pêches • Inspections physiques fréquentes • Certificats de capture comportant des erreurs et importations en provenance de pays frappés d'un carton jaune soumis à une vérification approfondie (éventuellement, prise de contact avec les autorités de l'État du pavillon) • Contrôles des importateurs • Aucun accès au système douanier
Espagne	ÉLEVÉ	ÉLEVÉ
	<ul style="list-style-type: none"> • Plateforme en ligne spécifique permettant aux importateurs de saisir des données et de joindre des documents numérisés • Contrôles automatisés et analyse des risques utilisant plusieurs paramètres de risque • Intégration des systèmes des douanes et de gestion/contrôle de la pêche illicite 	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle de base systématique de tous les certificats de capture reçus • Contrôle systématique de l'exhaustivité et de la cohérence des documents • Certificats de capture comportant des erreurs envoyés pour des contrôles approfondis de second niveau à une équipe d'enquêteurs spécialisés dans la pêche illicite • Demandes fréquemment adressées aux importateurs et à l'État du pavillon • Inspections physiques possibles • Coopération avec les douanes

État membre	Degré de sophistication des systèmes informatiques	Ampleur et qualité des contrôles
France	MOYEN	ÉLEVÉ
	<ul style="list-style-type: none"> • Utilisation du système douanier, aucune capacité spécifique pour les certificats de capture • Une analyse de risque automatisée sélectionne les certificats de capture en vue d'une vérification approfondie sur la base de la déclaration d'importation. • Copies numérisées stockées sur des serveurs, pas de base de données centrale, contrôles documentés dans le système 	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle de base systématique de tous les certificats de capture reçus • Contrôle de l'exhaustivité • Contrôles approfondis par un spécialiste en cas d'incohérences/de risque élevé • Inspections physiques occasionnelles (y compris analyse ADN) • Demandes de vérification fréquemment adressées à l'État du pavillon
Suède	MOYEN	FAIBLE
	<ul style="list-style-type: none"> • Plateforme en ligne spécifique permettant aux importateurs de saisir des données et de joindre des documents numérisés • Ni analyse des risques ni contrôle automatisé, mais l'autorité peut documenter les contrôles et valider les certificats dans le système. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aucun contrôle des certificats de capture d'un pays tiers «à faible risque» (représentant plus de 80 % des importations) • Contrôle d'un échantillon de certificats de capture en provenance d'autres pays • Seuls des contrôles de base sont effectués. • Aucun accès à la base de données des douanes, aucun contrôle des importateurs • Aucune inspection physique • Aucun contrôle approfondi, aucune vérification auprès de l'État du pavillon

Source: Cour des comptes européenne.

Le système de certification des captures de l'UE fonctionne sur support papier, ce qui en réduit l'efficacité et accroît le risque de fraude

46 Le système de certification des captures de l'UE fonctionne encore sur support papier. Tandis que certains pays tiers (Norvège, États-Unis et Royaume-Uni) valident et transmettent des certificats de capture électroniques, les importateurs d'autres pays envoient des copies numérisées de documents aux autorités des États membres.

47 Il n'existe pas de base de données à l'échelle de l'UE contenant les certificats de capture reçus par les États membres, et les informations en possession de l'un ne sont pas accessibles aux autres. Entre le faible recours au numérique et l'absence d'échanges d'informations systématiques entre États membres, de nombreux obstacles nuisent à l'efficacité et à l'efficacité du régime de contrôle.

- **Délais de traitement allongés et charge administrative:** les autorités des États membres doivent collecter, traiter et stocker l'ensemble des certificats de capture et des déclarations de transformation sur support papier. En 2019, cela représentait plus de 300 000 documents. Toutefois, l'Allemagne, l'Espagne, la Finlande, les Pays-Bas et la Suède²⁴ ont mis au point leurs propres systèmes informatiques qui obligent les importateurs à saisir toutes les données pertinentes et à joindre une copie numérisée des documents, ce qui réduit la charge de travail pour l'administration et le délai de traitement pour l'importateur.
- **Risque de fraude:** les documents papier revêtus du tampon et de la signature du pays tiers sont plus faciles à falsifier que des documents portant une signature numérique. L'information circulant mal au sein de l'UE, plusieurs copies d'un même certificat peuvent être présentées par des fraudeurs dans différents États membres.
- **Occasion manquée d'automatiser les contrôles et les vérifications croisées:** une base de données unique permettrait l'exploration de données et le déclenchement d'alertes automatisées grâce au recoupement de toutes celles transmises dans tous les États membres en temps réel. Si certains États membres ont mis au point des systèmes informatiques sophistiqués incluant des contrôles automatisés²⁵, d'autres fonctionnent toujours sans aucun outil informatique.

48 Pour combler ces lacunes, les États membres ont demandé à plusieurs reprises à la Commission de mettre en place un système informatique à l'échelle de l'UE pour suivre les certificats de capture et faciliter la vérification. La Commission a donc développé «CATCH», un outil destiné à aider les États membres à détecter les fraudes et les irrégularités dans le système sur support papier, tout en simplifiant et en accélérant les contrôles et les vérifications.

49 Le système CATCH a été mis à la disposition des États membres en 2019, mais aucun ne l'utilise. Les autorités des quatre États membres sélectionnés pour notre audit ont expliqué qu'à moins que tous les États membres utilisent CATCH, elles n'y voyaient aucune utilité ni valeur ajoutée. Dans sa proposition modifiant le règlement relatif au contrôle des pêches, la Commission entend rendre l'utilisation de CATCH obligatoire au sein de l'UE.

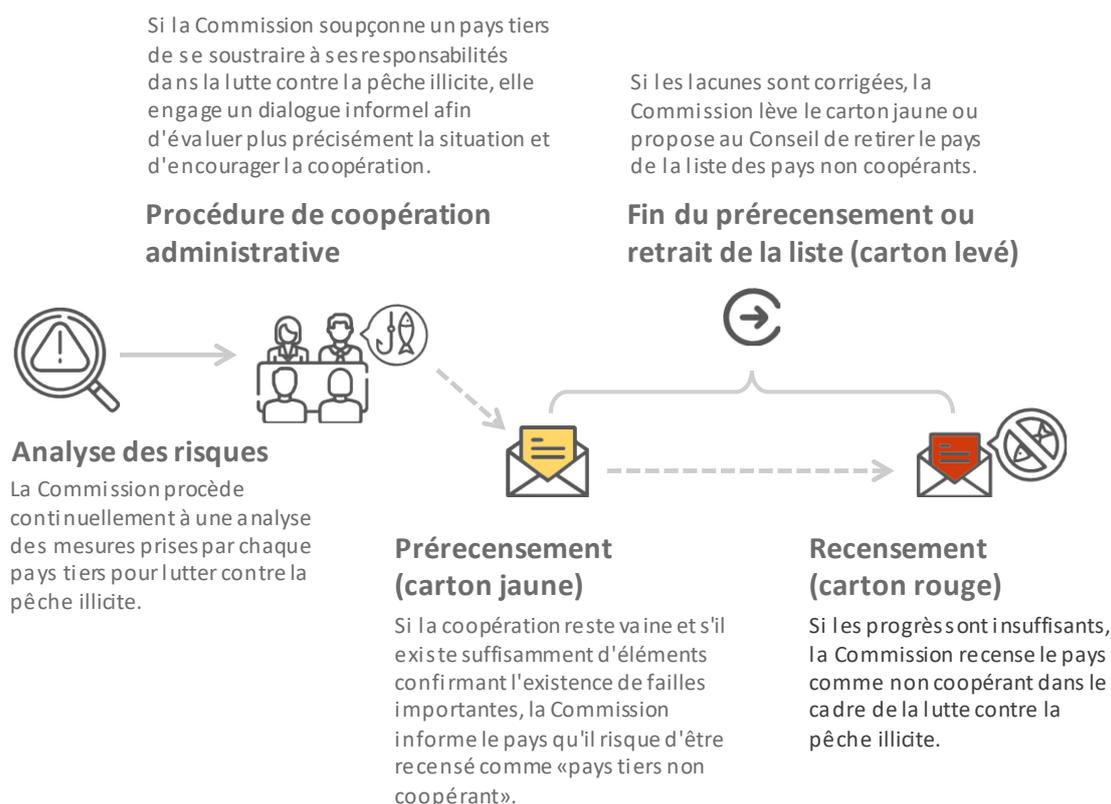
²⁴ Client Earth, *Digitising the control of fishery product imports*.

²⁵ Client Earth, *Digitising the control of fishery product imports*.

Le système de cartons (jaunes et rouges) de l'UE s'est avéré utile, mais il n'est pas infaillible et épingle souvent des pays dont le commerce du poisson avec l'UE est minime

50 Le système de certification des captures suppose que les pays tiers aient recours à des systèmes de contrôle efficaces lorsqu'ils certifient les captures des navires de pêche battant leur pavillon. Si des failles compromettent des aspects essentiels du système de contrôle d'un État du pavillon, les certificats de capture qu'il valide ne garantissent pas la légalité des produits exportés vers l'UE. Pour éviter cela, le recensement des pays tiers non coopérants, qui consiste à les frapper d'un «carton rouge» dans le cadre du «système de cartons», joue un rôle crucial. Son fonctionnement est présenté à la [figure 5](#).

Figure 5 – Le système de cartons



Source: Cour des comptes européenne.

51 La Commission a élaboré une méthodologie étape par étape qui encadre sa coopération administrative avec les pays tiers et la procédure de recensement des pays tiers non coopérants en application du [règlement sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée](#). Nous avons examiné la méthodologie existante pour

vérifier si la Commission a su cibler les risques prioritaires et si elle a fondé sa décision sur des critères transparents et objectifs.

52 La Commission utilise un large éventail de sources pour recueillir des informations sur les mesures prises par les pays tiers contre la pêche illicite. Parmi ces sources figurent les États membres, la FAO, les organisations régionales de gestion des pêches et des organisations non gouvernementales. Si des éléments laissent penser qu'un pays tiers pourrait enfreindre le droit international de la pêche ou se soustraire à ses responsabilités en tant qu'État du pavillon, État côtier, État du port ou État de transformation, la Commission peut décider de mettre en place une coopération administrative avec ce pays afin de procéder à une évaluation plus complète.

53 Pour évaluer la situation du pays au regard de la réglementation, la Commission s'appuie sur un questionnaire qu'elle adresse aux autorités et, la plupart de temps, sur une analyse, effectuée par l'Agence européenne de contrôle des pêches, d'un échantillon de certificats de capture et de déclarations de transformation provenant de ce pays, ainsi que sur une ou plusieurs évaluations sur place, en accord avec les autorités nationales.

54 Si la Commission détecte des problèmes graves, elle peut accompagner le pays en proposant des séminaires de renforcement des capacités ou des orientations visant à améliorer le système national. Dans la plupart des cas, le pays entreprend les réformes et les améliorations nécessaires, et il n'est pas nécessaire d'aller jusqu'à l'avertissement formel. S'il existe suffisamment d'éléments confirmant l'existence de failles importantes et que le dialogue informel reste vain, la Commission avertit le pays qu'il risque d'être reconnu comme «pays tiers non coopérant» («carton jaune»).

55 La Commission notifie sa décision au pays faisant l'objet du prérecensement et expose ses motifs (voir [figure 6](#)) sur la base des critères établis dans le [règlement](#). Cette décision est accompagnée d'un plan d'action. Elle propose des mesures pour remédier aux problèmes constatés et fixe un délai initial (prorogeable) de six mois. Durant cette période, la Commission continue de coopérer avec le pays et de lui fournir une assistance technique.

Figure 6 – Principales failles relevées par la Commission dans les pays frappés d'un carton

 <p>Cadre juridique national</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cadre juridique national non conforme aux obligations internationales • Absence de plan d'action national de lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée • Absence de système de sanctions complet et efficace • Absence de dispositions relatives au contrôle des ressortissants dans la législation
 <p>Coopération régionale et multilatérale</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Grands instruments internationaux non ratifiés • Non-respect des règles des organisations régionales de gestion des pêches • Présence de navires sur les listes de ceux pratiquant la pêche illicite
 <p>Gestion et conservation des pêches</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de système efficace de suivi, de contrôle et de surveillance • Failles dans l'immatriculation des navires ainsi que dans la délivrance de licences et d'autorisations (pavillon de complaisance) • Non-transposition, non-respect et/ou non-application des mesures de conservation et de gestion
 <p>Système de certification des captures et traçabilité</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôles et vérifications inefficients avant validation des certificats de capture et des déclarations de transformation • Procédures de traçabilité non fiables

Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations de la Commission.

56 Si le prérecensement ne s'accompagne d'aucune sanction, l'avertissement est généralement suffisant pour déclencher les réformes nécessaires. Depuis le lancement du système de cartons, la Commission a adressé des cartons jaunes à 27 pays tiers. Quatorze cartons jaunes ont été levés au bout d'un à quatre ans, une fois d'importantes réformes menées par les pays concernés. Nous avons recueilli des éléments attestant que le carton jaune et la coopération qui s'est ensuivie ont entraîné des changements positifs (voir [encadré 1](#)).

Encadré 1 – Changements positifs en Thaïlande à la suite d'un avertissement de l'UE

La Thaïlande est un point névralgique de la transformation du thon et possède une flotte de pêche importante.

En 2011, une évaluation de la Commission a mis en évidence plusieurs faiblesses concernant la validation des certificats de capture et des déclarations de transformation en Thaïlande, et a souligné le caractère inadéquat du système de contrôle et du cadre juridique.

Après ce constat, la coopération avec la Thaïlande n'a pas entraîné de progrès tangibles et, en 2015, la Commission a émis un «**carton jaune**» à son encontre.

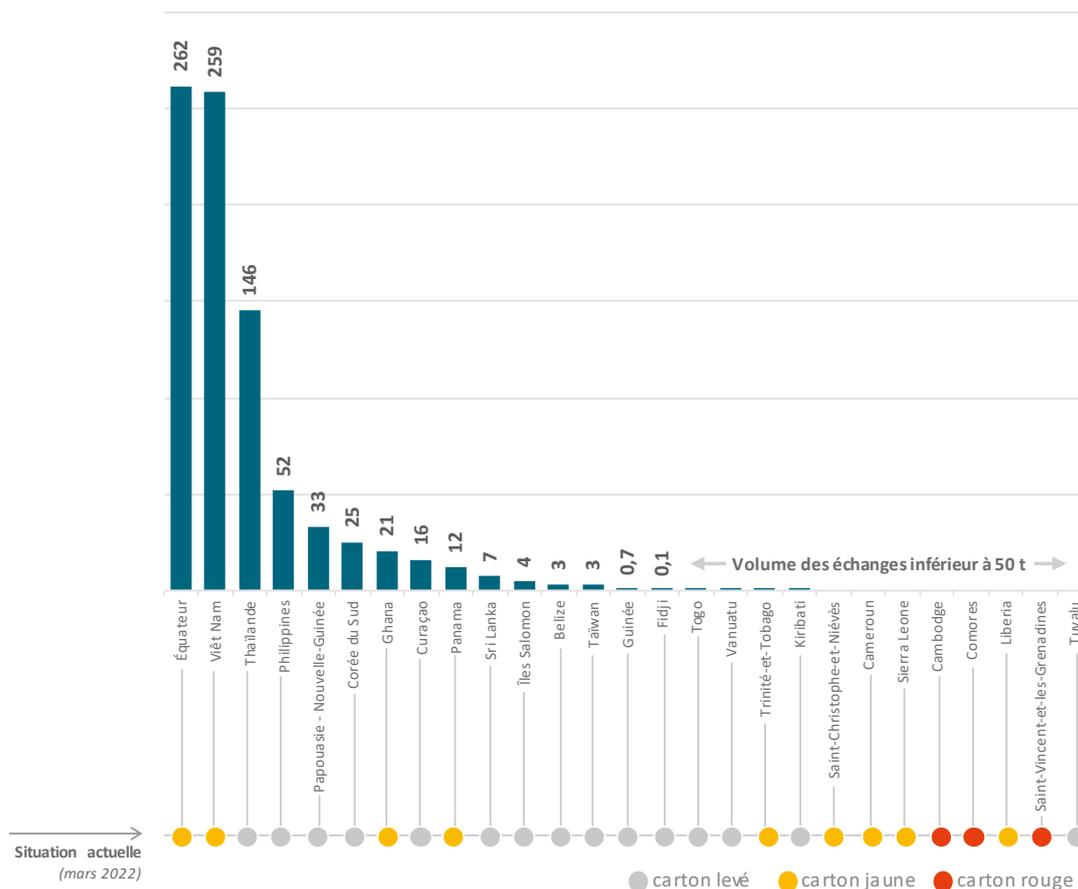
Les autorités thaïlandaises ont alors:

- adopté de nouvelles lois et réglementations dans le domaine de la pêche, conformes aux bonnes pratiques internationales;
- infligé des sanctions pénales dans les cas les plus graves de pêche illicite, non déclarée et non réglementée;
- mis en place un nouveau système de contrôle et amélioré la traçabilité des débarquements et de la transformation.

En réponse, **le carton jaune a été levé** en 2019. La Commission et les autorités thaïlandaises ont créé un groupe de travail pour encourager un dialogue permanent.

57 Certains pays frappés d'un carton par le passé sont des partenaires commerciaux importants qui exportent beaucoup vers l'UE (par exemple la Thaïlande, l'Équateur et le Viêt Nam). Mais ce n'est pas le cas de beaucoup d'autres. Le volume des échanges de produits de la pêche entre l'UE et 14 des 27 pays auxquels un carton jaune a été signifié est minime, voire inexistant (voir [figure 7](#)). Certains n'ont pas indiqué à la Commission l'identité de leur autorité de certification et ne sont donc pas autorisés à commercialiser des produits de la pêche. Le risque que des produits de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée entrent sur le marché de l'UE en provenance de ces pays est donc très faible.

Figure 7 – Volume des échanges avec les pays frappés d'un carton (en milliers de tonnes)



Remarque: volume des échanges, en milliers de tonnes, pour l'année ayant précédé la décision d'attribution d'un carton. Les données figurant dans ce graphique ne tiennent pas compte des échanges indirects de produits de la pêche provenant de navires de pays frappés d'un carton, fournis à d'autres pays tiers avant d'être exportés vers l'UE.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données d'Eurostat.

58 La Commission justifie l'attention portée aux pays avec lesquels le commerce de poisson est minime par le fait qu'ils font office de «pavillon de complaisance» (voir [encadré 2](#)). Il existe de multiples interactions entre les opérateurs et les autorités compétentes dans les États du pavillon, les États côtiers, les États du port et les États de commercialisation tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Lorsque ces pays ne s'acquittent pas de leurs obligations, ils ouvrent la porte à de possibles activités de pêche illicite, non déclarée et non réglementée et compromettent la traçabilité, ce qui pourrait entraîner l'importation sur le marché de l'UE de produits de cette pêche.

Encadré 2 – Pavillons de complaisance et pêche illicite, non déclarée et non réglementée

Dans son rapport de 2020 intitulé «Off the Hook»²⁶, l'organisation *Environmental Justice Foundation* désigne le manque de transparence dans la filière mondiale de la pêche comme un catalyseur essentiel de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée.

L'expression «pavillon de complaisance» désigne l'octroi du pavillon d'un pays à des navires étrangers en vue d'obtenir des avantages financiers. Les pavillons de complaisance ne garantissent pas l'existence d'un lien réel entre la propriété et le contrôle du navire et l'État du pavillon. Ils permettent aux opérateurs de dissimuler leur identité et d'éviter les sanctions lorsqu'ils pratiquent la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, souvent en changeant de pavillon («sauts de pavillon»).

Lorsque ces pays ne surveillent pas non plus les activités de la flotte de pêche battant leur pavillon, leurs systèmes de contrôle défaillants peuvent attirer des opérateurs pratiquant la pêche illicite, non déclarée et non réglementée.

Au total, 13 pays ayant reçu un carton jaune ou rouge de la Commission figurent sur la liste des pays offrant des pavillons de complaisance dressée par l'ONG Environmental Justice Foundation.

59 Si les autorités nationales ne déploient pas suffisamment d'efforts pour remédier aux problèmes détectés, la Commission peut recenser le pays comme «pays tiers non coopérant» («carton rouge»). Un carton rouge signifie que les États membres doivent refuser toute importation de produits de la pêche en provenance des navires du pays concerné. À la suite du recensement, la Commission propose au Conseil une décision d'exécution par laquelle le pays est inscrit sur la liste des pays «non coopérants». Une fois adoptée, cette décision déclenche de nouvelles mesures restrictives, interdisant aux navires de l'UE de pêcher dans les eaux du pays inscrit sur la liste et dénonçant les partenariats existants dans le secteur de la pêche.

60 Il n'existe pas de base juridique internationale pour empêcher les navires de pêche de changer de pavillon ou pour interdire à des navires de pays tiers d'opérer dans la zone économique exclusive des pays frappés d'un carton. Cette faille limite par conséquent l'incidence économique des cartons rouges, puisque les navires battant pavillon d'un État «non coopérant» peuvent en changer et prendre celui d'un autre

²⁶ *Off the hook – How flags of convenience let illegal fishing go unpunished.*

État, et que les navires de pays tiers peuvent encore opérer dans la zone économique exclusive de ce pays. Dans les deux cas, leurs captures certifiées peuvent être exportées vers l'UE en toute légalité.

61 Sur les 27 procédures engagées depuis 2012, six ont abouti à un carton rouge (voir exemple dans l'*encadré 3*). Depuis, trois de ces pays ont été retirés de la liste.

Encadré 3 – Mesures prises par l'UE à l'encontre des Comores

Les Comores abritent une vaste zone économique exclusive dans une région riche en thonidés. En 2006, l'UE et les Comores ont signé un accord de partenariat dans le secteur de la pêche permettant aux navires de l'UE de pêcher dans les eaux comoriennes.

Les Comores ont reçu un **carton jaune** en 2015, suivi d'un **carton rouge** en 2017. C'est leur incapacité à assumer leurs responsabilités d'État du pavillon qui a principalement justifié cette décision.

- Les autorités nationales ne contrôlaient pas les activités de la flotte de pêche comorienne. Elles ne disposaient d'aucune information sur la localisation des navires, les captures, les débarquements ou les transbordements en dehors de leurs eaux.
- Les organisations régionales de gestion des pêches ont relevé à plusieurs reprises des problèmes de conformité et des éléments attestant l'existence d'activités de pêche illégale impliquant des navires comoriens entre 2010 et 2015.
- Pourtant, les Comores n'ont pas sanctionné les navires concernés; leur cadre juridique ne définissait pas explicitement la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et ne prévoyait pas de mesures exécutoires, pas plus que de sanctions.
- Les autorités nationales avaient délégué la gestion du fichier de la flotte de pêche à divers représentants à travers le monde, qui proposaient une «libre immatriculation» ou un pavillon de complaisance.

Tant que le pays figure sur la liste du Conseil et que son carton rouge n'a pas été levé, les importations de produits de la pêche en provenance de navires battant pavillon des Comores sont interdites et les navires de l'UE ne peuvent pas pêcher dans les eaux comoriennes.

62 La Commission peut proposer au Conseil de retirer un pays de la liste rouge lorsque celui-ci a remédié aux principales lacunes constatées et exprimé son

engagement politique à poursuivre ses efforts en vue de combattre la pêche illicite et de respecter le droit international.

63 Après la levée d'un carton jaune ou rouge, la Commission continue à coopérer avec le pays, notamment afin de repérer tout recul éventuel. Au Panama et au Ghana, par exemple, la Commission a effectué un suivi après la levée du carton jaune et a constaté que les efforts déployés pour combattre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée s'essouffaient. Ces deux pays ont fait l'objet d'un second prérecensement.

Les États membres ont détecté des pratiques de pêche illicite au sein de leurs flottes et dans leurs eaux nationales, mais les sanctions ne sont pas toujours dissuasives

Les contrôles effectués par les États membres sur leurs flottes et dans leurs eaux nationales ont permis de détecter des pratiques de pêche illicite

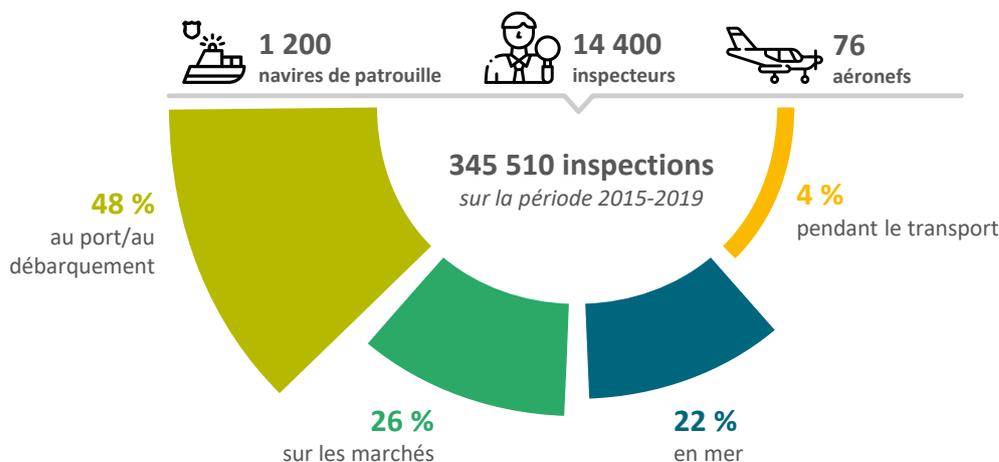
64 Les États membres sont responsables de la bonne application du régime de contrôle de la pêche de l'Union en vue de garantir le respect des règles de la politique commune de la pêche²⁷. Ils sont tenus de contrôler les activités de pêche dans leurs eaux ainsi que celles des navires de pêche battant leur pavillon, quel que soit le lieu où ils se trouvent. Environ 20 % des captures effectuées par les navires de l'UE ont lieu dans les eaux de pays tiers ou en haute mer²⁸.

65 La *figure 8* montre les ressources allouées au contrôle des activités de pêche dans les eaux de l'UE ou pratiquées par la flotte de l'Union.

²⁷ Règlement relatif au contrôle des pêches.

²⁸ *Fishing outside the EU*.

Figure 8 – Capacité de contrôle au sein de l'UE



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du [rapport de la Commission sur l'application du règlement \(CE\) n° 1224/2009](#).

66 Dans cinq bassins maritimes (l'Atlantique Est et la Méditerranée, la mer Noire, la mer Baltique, la mer du Nord et les eaux occidentales de l'Atlantique du Nord-Est), certaines pêcheries font l'objet de programmes spécifiques de contrôle et d'inspection (PSCI). Ces programmes comportent des priorités, des procédures et des objectifs communs pour les activités d'inspection menées par tous les États membres concernés. Afin d'encourager une collaboration plus étroite et l'échange de bonnes pratiques entre les États membres, l'Agence européenne de contrôle des pêches coordonne les plans de déploiement commun, dans le cadre desquels des inspecteurs de différents États membres participent aux inspections. En 2020, 38 450 inspections ont été effectuées par les États membres et notifiées à l'Agence dans le cadre des plans de déploiement commun, ce qui a permis de détecter 2 351 infractions²⁹.

²⁹ Rapport annuel 2020 de l'AECP.

Image 1 – Navire de patrouille affrété par l'Agence européenne de contrôle des pêches



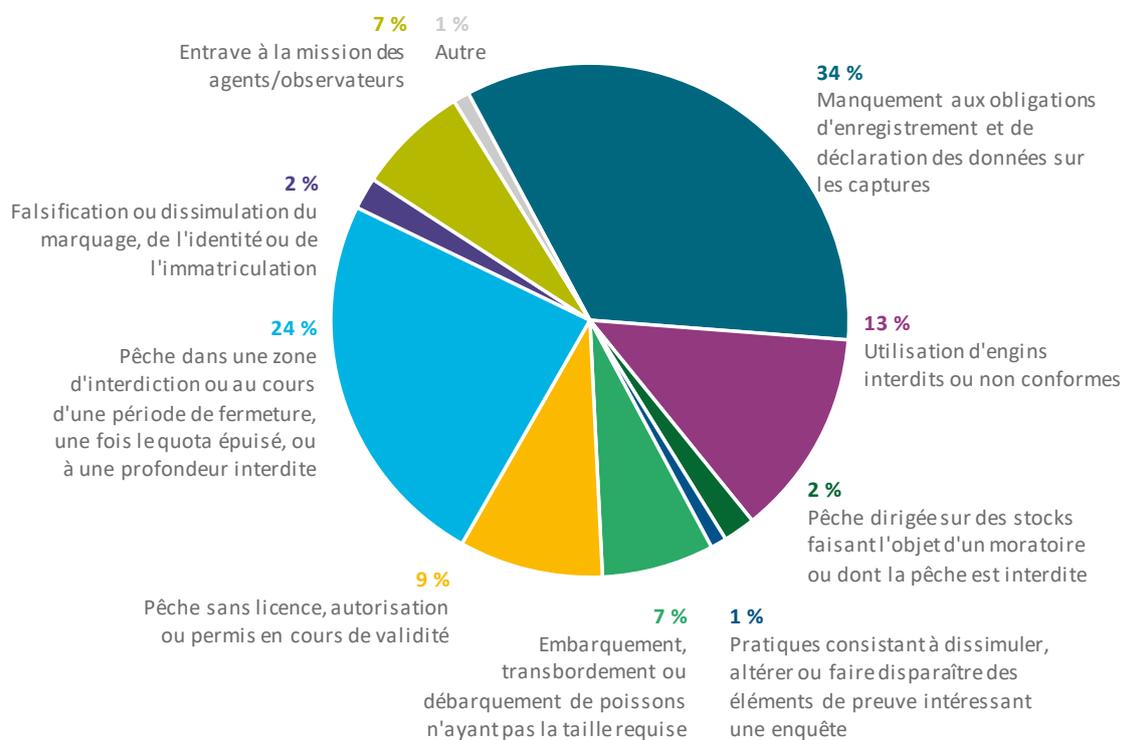
© Agence européenne de contrôle des pêches, 2005-2021.

67 Les États membres rendent compte des résultats de leurs activités de contrôle tous les cinq ans. De 2015 à 2019, ils ont effectué 345 510 inspections, dont 13 %³⁰ ont permis de détecter au moins une infraction présumée et 6 %, au moins une infraction grave présumée. Au total, les États membres ont fait état de 69 400 infractions au cours de cette période, dont plus de 76 % ont été détectées par seulement trois États membres et le Royaume-Uni: l'Italie (46 %), le Royaume-Uni (12 %), la Grèce (11 %) et l'Espagne (8 %).

68 La [figure 9](#) présente les infractions graves ventilées selon la nature de l'infraction.

³⁰ Rapport de synthèse établi sur la base de données fournies par les États membres.

Figure 9 – Infractions graves ventilées par catégorie (2015-2019)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données du Parlement européen.

69 Les déclarations incorrectes des captures restent un problème majeur pour la pêche de l'Union. Il s'agit notamment du défaut de déclaration des captures indésirées (voir [encadré 4](#)).

Encadré 4 – Rejets illégaux et captures non déclarées

Dans le secteur de la pêche, le rejet en mer des captures indésirées est monnaie courante. Des captures peuvent ne pas être souhaitées en raison de leur faible valeur commerciale ou parce qu'un quota s'applique. Étant donné que la plupart des poissons rejetés ne survivent pas, le nombre réel de poissons morts est bien supérieur aux chiffres des débarquements et des ventes. Une autre pratique appelée «accroissement de la valeur des prises» consiste à rejeter des poissons qui ont une valeur commerciale mais pour lesquels le navire dispose de quotas, dans le but d'optimiser les captures en ne conservant que les plus grands spécimens (classes) de la même espèce, qui sont vendus à des prix plus élevés.

Obligation de débarquement

Les navires de pêche sont tenus de débarquer et de déclarer toutes les captures de certaines espèces (sauf exemptions) et de les déduire de tout quota applicable. L'objectif est d'encourager l'industrie de la pêche à adopter des pratiques de pêche plus sélectives et d'aider les scientifiques à recueillir des données précises sur l'exploitation réelle des stocks halieutiques.

Une réglementation peu appliquée

Il est difficile de réaliser des contrôles et de faire appliquer la réglementation, car les inspections traditionnelles ne permettent pas de détecter facilement les rejets. Si certains États membres³¹ expérimentent la surveillance à distance, l'échelle à laquelle ces initiatives sont menées est insuffisante. Des rapports³² révèlent que les rejets illégaux sont monnaie courante et que l'obligation de débarquement est peu respectée.

En 2021, la Commission constatait «*qu'il existe des rejets de captures volumineux, illégaux et non documentés dans plusieurs bassins maritimes*»³³.

La Commission a décelé d'importantes faiblesses dans les systèmes de contrôle nationaux et a commencé à y remédier

70 La Commission est chargée de surveiller, et d'imposer au besoin, la correcte application du [règlement relatif au contrôle des pêches](#) et des règles de la politique

³¹ La Bulgarie, Chypre, l'Allemagne, le Danemark, l'Estonie, l'Espagne, la Croatie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, Malte, les Pays-Bas et le Portugal.

³² Par exemple *Landing obligation: First study of implementation and impact on discards, Report on control regulation*.

³³ Rapport sur l'application du règlement (CE) n° 1224/2009.

commune de la pêche par tous les États membres³⁴. Elle évalue les États membres en procédant à des vérifications, des inspections autonomes et des audits.

71 En 2021, la Commission a communiqué les résultats de sa surveillance des États membres sur la période allant de 2015 à 2019³⁵. L'accent a été mis sur la précision de la pesée, de l'enregistrement et de la traçabilité des captures, sur le contrôle de l'obligation de débarquement, la surveillance et le contrôle de la flotte externe et la vérification de la puissance du moteur. Toutes ces mesures sont indispensables à la bonne surveillance de l'utilisation des quotas et pour veiller à la durabilité des ressources.

72 Les travaux de la Commission ont «mis en évidence des lacunes importantes» dans les États membres où elle a effectué des audits du contrôle de la pesée, de l'enregistrement et de la traçabilité des captures (Danemark, Irlande, Belgique et Pays-Bas). Ces lacunes sont à l'origine d'une surpêche et de sous-déclarations des captures.

73 La Commission prend actuellement des mesures pour y remédier. Entre 2015 et 2020, elle a ouvert 34 dossiers informels sur sa plateforme en ligne de résolution des problèmes «EU Pilot» afin de remédier, avec les États membres, aux faiblesses constatées. Elle a également élaboré seize plans d'action avec des États membres³⁶ afin de corriger les lacunes dans l'enregistrement des captures, les systèmes de sanctions, les processus de gestion des risques, les systèmes informatisés de validation/de contrôle croisé des données et les exigences en matière de traçabilité.

74 Entre 2015 et 2021, la Commission a engagé onze procédures d'infraction (actions en justice) à l'encontre d'États membres pour des manquements liés à l'application effective de l'obligation de débarquement, au contrôle de leurs pêcheries ou de leurs flottes externes, à l'application d'un système de sanctions efficace en cas d'infractions graves ou au contrôle des systèmes d'enregistrement et de pesée des captures.

³⁴ Rapport sur l'application du règlement (CE) n° 1224/2009.

³⁵ Rapport sur l'application du règlement (CE) n° 1224/2009.

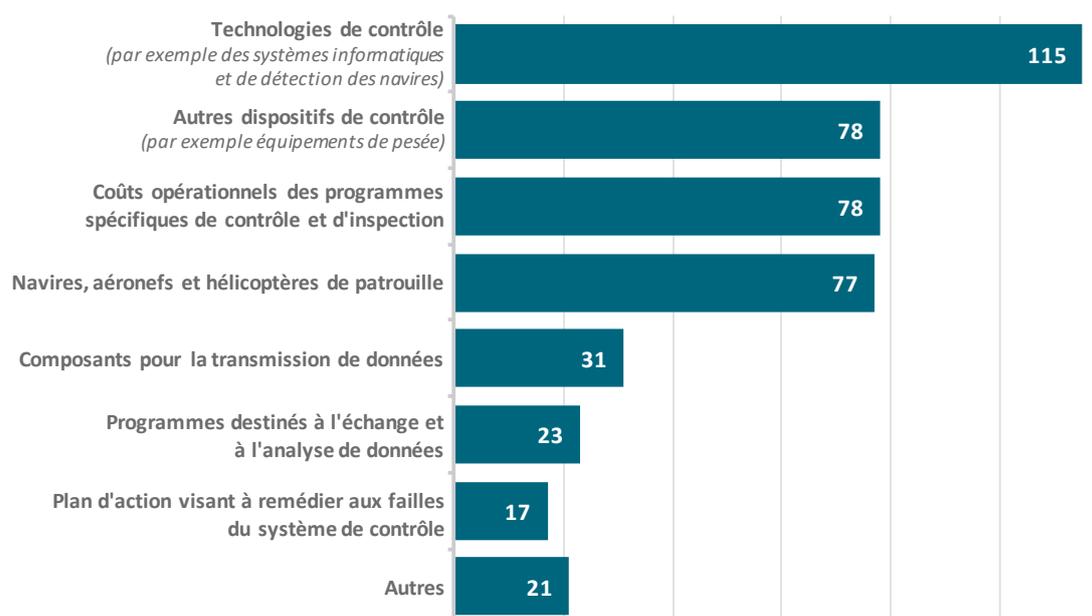
³⁶ La Belgique, la Bulgarie, Chypre, l'Allemagne, l'Estonie, la Grèce, la Finlande, la Croatie, l'Italie, la Lituanie, Malte, les Pays-Bas, la Roumanie, la Suède (deux fois) et la Slovaquie.

Des projets financés par l'UE ont contribué à renforcer le régime de contrôle

75 Le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche a financé des activités de suivi, de contrôle et d'exécution, pour un budget total de 580 millions d'euros au cours de la période de programmation 2014-2020.

76 Les dernières données (fin 2020) montrent que les États membres ont sélectionné des opérations d'un montant de 440 millions d'euros portant sur des mesures de contrôle³⁷. Parmi les mesures éligibles à un financement figuraient l'installation et la mise au point de technologies de contrôle, la modernisation et l'achat de navires et d'aéronefs de patrouille, les coûts opérationnels et la mise au point de techniques de contrôle innovantes (voir *figure 10*).

Figure 10 – Dépenses de l'UE consacrées aux mesures de contrôle, par catégorie (en millions d'euros)



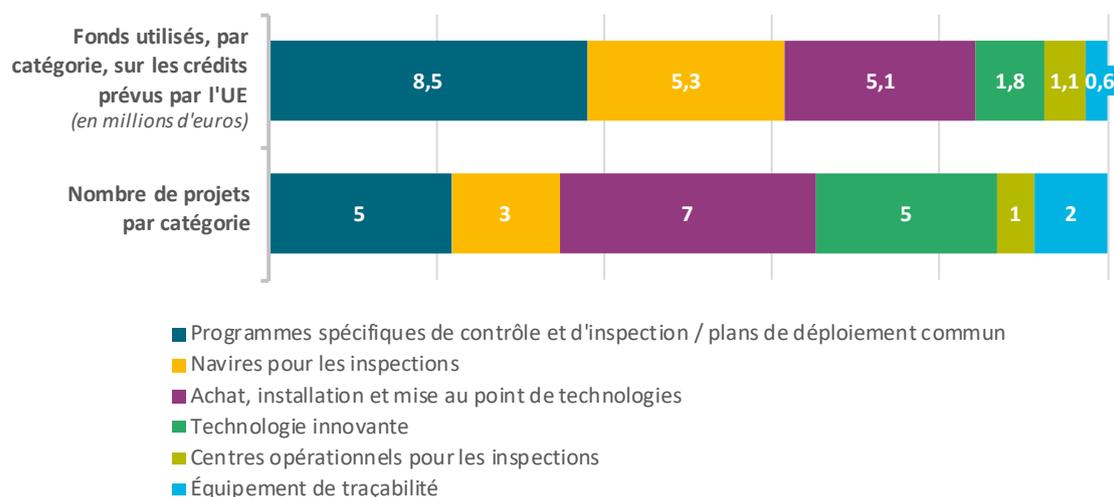
Source: Cour des comptes européenne, sur la base du [rapport 2020 sur la mise en œuvre du FEAMP](#).

77 Nous avons sélectionné un échantillon de 23 projets d'une valeur totale de 27 millions d'euros (dont 22,4 millions d'euros cofinancés par l'UE), alloués au contrôle et à l'exécution au Danemark, en Espagne, en France et en Suède. Ces projets concernaient des activités de développement informatique, des navires de patrouille, des technologies innovantes et des coûts opérationnels (voir *figure 11*). Sur les

³⁷ [Rapport 2020 sur la mise en œuvre du FEAMP](#).

23 projets en cause, 20 ont été mis en œuvre par des organismes publics et trois par des bénéficiaires privés.

Figure 11 – Projets sélectionnés par catégorie



Source: Cour des comptes européenne.

78 Pour chacun de ces projets, nous avons évalué dans quelle mesure les objectifs répondaient aux besoins recensés par l'autorité de gestion dans les programmes opérationnels nationaux pour le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche ou aux priorités de l'UE en matière de contrôle et d'exécution³⁸. Nous avons procédé à un contrôle documentaire de chaque projet, au cours duquel nous avons analysé les demandes, les procédures de sélection, la mise en œuvre et les coûts. Dans tous les cas, nous avons constaté que les projets sélectionnés étaient conformes aux priorités des États membres ou de l'UE et qu'ils contribuaient à renforcer les systèmes de contrôle nationaux.

79 Cinq projets de notre échantillon, d'une valeur totale de 8,5 millions d'euros, ont couvert une partie des coûts liés à la participation des autorités de contrôle aux plans de déploiement commun ou à des activités de contrôle particulières. Les fonds de l'UE ont servi à financer des postes tels que l'entretien des navires, les salaires et le carburant pour les patrouilles. Les autorités des États membres que nous avons interrogées ont confirmé que le financement de l'UE était essentiel pour appuyer ces opérations. À l'échelle de l'UE, les plans de déploiement commun ont permis de détecter 2 351 infractions en 2020, comme nous l'exposons au point 66.

³⁸ Décision d'exécution 2014/464/UE de la Commission.

80 Trois projets, d'une valeur totale de 5,31 millions d'euros, concernaient l'acquisition ou la modernisation de navires de patrouille. Ils ont financé notamment l'achat d'un nouveau navire de patrouille et le remplacement de six moteurs sur quatre bateaux pour les garde-côtes de Galice, ainsi que la rénovation d'un navire de patrouille en France destiné à être utilisé dans l'océan Indien. Nous avons vérifié si les autorités avaient organisé des procédures d'appel d'offres pour réduire les coûts autant que possible et si ces navires seraient principalement utilisés pour le contrôle des pêches.

81 Sept projets, d'une valeur totale de 5,1 millions d'euros, concernaient l'«achat, l'installation et la mise au point de technologies». Il s'agissait principalement d'investissements informatiques pour aider les autorités de contrôle à mieux cibler et à mieux réaliser leurs contrôles. Les projets que nous avons sélectionnés portaient notamment sur l'utilisation de modèles d'intelligence artificielle aux fins de contrôles fondés sur les risques, sur le développement d'un site internet permettant de signaler des activités de pêche illicite et sur de multiples systèmes informatiques destinés à analyser et à partager des données relatives à la pêche. Les autorités de contrôle que nous avons interrogées ont confirmé que ces outils étaient utiles à leurs opérations.

82 Nous avons sélectionné cinq projets innovants, d'une valeur totale de 1,83 million d'euros, visant à trouver des moyens rentables d'améliorer les contrôles. La *figure 12* ci-après présente quatre de ces projets.

Figure 12 – Des projets innovants au service de la lutte contre la pêche illicite



Utilisation de drones pour le contrôle de la pêche

Les drones peuvent être utiles pour détecter les activités de pêche ou les pièges illicites près des côtes, dans les lacs ou dans les eaux intérieures. Toutefois, les drones capables de voler sur de longues distances sont rarement utilisés pour le contrôle en mer. S'ils peuvent remplacer des aéronefs avec équipage à bord, qui constituent une solution coûteuse, ils doivent être suffisamment robustes pour voler dans des conditions météorologiques difficiles. L'un des projets que nous avons sélectionnés concernait l'expérimentation d'un drone spécifique pour détecter la pêche illicite en France.



Surveillance par satellite pour la détection des navires

Toutes les autorités de contrôle ont recours aux satellites pour suivre l'activité et la position de tous les navires équipés d'un système de surveillance des navires (VMS). Dans ces cas, des satellites sont utilisés pour la transmission de données en mer. L'un des projets que nous avons sélectionnés étudiait un moyen innovant d'utiliser la surveillance par satellite dans les immenses Terres australes et antarctiques françaises. Dans le cadre du projet, des images prises par un satellite du programme Copernicus et l'intelligence artificielle étaient utilisées pour détecter les navires de pêche opérant illégalement.



Véhicule de surface autonome

L'un des projets sélectionnés concernait la conception et l'expérimentation, en Espagne, d'un véhicule de surface autonome alimenté par de l'énergie propre. Grâce à de multiples capteurs, ce navire sans équipage peut servir à la recherche océanographique et, en parallèle, fournir aux garde-côtes un système de surveillance discret et autonome.



Surveillance électronique à distance

L'un des projets sélectionnés était la mise au point et l'expérimentation par le Danemark d'un système de surveillance électronique à distance afin de mieux contrôler l'obligation de débarquement. Quatorze États membres expérimentent actuellement des systèmes combinant l'utilisation de caméras et de détecteurs afin de pouvoir collecter et analyser des images des captures embarquées à bord des navires et veiller à ce que les prises accessoires ne soient pas rejetées illégalement.

Source: Cour des comptes européenne.

83 Parmi les projets sélectionnés, d'autres concernaient l'acquisition de conteneurs pour le stockage des équipements saisis (par exemple les engins illégaux), la

construction de centres opérationnels pour les inspecteurs des pêches, et des investissements réalisés par des opérateurs privés dans des systèmes de traçabilité.

Les sanctions imposées varient d'un État membre à l'autre et ne sont pas toujours dissuasives

84 Le préambule au [règlement sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée](#) prend acte du fait que le nombre toujours élevé d'infractions graves aux règles de la politique de la pêche dans les eaux de l'UE ou commises par des opérateurs de l'UE est largement imputable aux sanctions insuffisamment dissuasives des États membres. On y lit également que la grande diversité des sanctions appliquées dans les différents États membres encourage les opérateurs contrevenants à privilégier les eaux ou le territoire maritimes de ceux qui se montrent les plus cléments. Pour remédier à cette faiblesse, le règlement comporte des dispositions visant à renforcer et à uniformiser les sanctions dans l'ensemble de l'UE.

85 Les règles de l'UE en matière de sanctions s'appliquent à toutes les «infractions graves». Il appartient à l'autorité compétente de chaque État membre de déterminer si une infraction donnée doit être considérée comme grave, compte tenu de critères tels que le dommage causé, sa valeur, l'étendue de l'infraction et les infractions antérieures. Les activités illégales telles que le fait de pêcher sans être titulaire d'une licence ou d'une autorisation, de manquer à ses obligations de déclaration des captures, de pêcher dans une zone d'interdiction ou en dehors de tout quota, ou d'utiliser des engins illégaux, constituent des infractions graves³⁹. Le non-respect de l'obligation de débarquement peut également être considéré comme une infraction grave⁴⁰.

86 En vertu des règles de l'UE, les États membres sont tenus d'imposer systématiquement des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives en cas d'infraction grave. L'un des principes de base est que le niveau global des sanctions doit être tel que «les contrevenants soient effectivement privés des avantages économiques découlant des infractions graves qu'ils ont commises». La valeur des dommages causés aux ressources halieutiques et au milieu marin devrait également être prise en considération.

³⁹ [Règlement sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée.](#)

⁴⁰ [Règlement relatif au contrôle des pêches.](#)

87 Afin de favoriser des conditions de concurrence équitables dans l'ensemble de l'UE, la législation comporte à présent un système de points de pénalité pour les infractions graves. Lorsqu'une infraction grave est constatée, les autorités doivent attribuer des points de pénalité au titulaire de la licence de pêche et au capitaine du navire. Au-delà d'un seuil spécifique, défini dans la réglementation, la licence est suspendue ou retirée.

88 En 2019, la Commission a réalisé une étude sur les systèmes de sanction de tous les États membres en cas d'infraction aux règles de la politique commune de la pêche⁴¹. Elle repose sur des informations fournies par les autorités des États membres sur une période allant de 2015 à 2019. L'étude a mis en évidence de nombreux éléments positifs.

- La grande majorité (92 %) des infractions graves détectées ont provoqué l'ouverture d'une enquête ou de poursuites.
- Sur l'ensemble des infractions ayant fait l'objet d'une enquête ou de poursuites, 92 % ont donné lieu à des sanctions.
- Le délai d'exécution était généralement court, les sanctions pour infraction grave étant appliquées en moyenne dans les dix mois suivant la détection. Les États membres qui font principalement le choix de procédures pénales plutôt qu'administratives ont enregistré des délais plus longs.

89 L'étude a également mis en évidence de nombreuses failles dans l'application des sanctions par les États membres, ce qui nuit à l'efficacité du régime de contrôle et à l'équité des conditions de concurrence. Elles prennent différentes formes:

- une grande disparité des pourcentages d'infractions qualifiées de «graves» en raison de critères différents au niveau national. Ces infractions sont donc sanctionnées différemment;
- les écarts considérables entre les amendes prévues dans les législations nationales, les montants maximaux allant de 1 624 euros en Roumanie à 600 000 euros en Espagne pour les sanctions administratives, et de 10 224 euros en Bulgarie à 16 000 000 euros en Estonie pour les sanctions pénales. En pratique, l'amende moyenne infligée pour un même type d'infraction variait d'environ

⁴¹ *Study on the sanctioning systems of Member States for infringements to the rules of the common fisheries policy.*

200 euros (Chypre, Lituanie et Estonie) à plus de 7 000 euros (Espagne). Dans certains États membres dont les flottes de pêche comprennent de grands navires ou opèrent en dehors des eaux de l'Union (Grèce, Lituanie et Lettonie), les amendes maximales sont très faibles par rapport au niveau d'activité, ce qui fait douter de leur proportionnalité et de leur effet dissuasif;

- certains États membres (Chypre, Lituanie et Roumanie) infligent souvent un avertissement en lieu et place d'une amende pour des infractions mineures, tandis que d'autres (Danemark et Espagne) le font même pour des infractions graves;
- de nettes différences dans le recours aux sanctions accessoires (par exemple la saisie des engins et des produits de pêche interdits ou la suspension de la licence de pêche), qui n'ont été appliquées fréquemment que par quelques États membres (Belgique, Danemark, France, Italie et Pays-Bas);
- des divergences importantes dans l'application du système de points de pénalité, plusieurs États membres (Grèce, Roumanie, Croatie et Irlande) n'infligeant que rarement, voire jamais, des points de pénalité pour les infractions graves (en violation du [règlement relatif au contrôle des pêches](#)).

90 Sur la base de notre évaluation des résultats de cette étude et de nos propres travaux d'audit, nous sommes en mesure de conclure que les conditions de concurrence ne sont pas équitables dans l'ensemble de l'UE. Il est particulièrement alarmant de constater que, dans certains États membres, les sanctions ne sont ni proportionnées aux avantages économiques découlant des infractions, ni suffisantes pour avoir un quelconque effet dissuasif. Cette situation est injuste pour les opérateurs respectueux de la loi et crée un risque de pérennisation du non-respect de la réglementation.

91 Dans sa proposition de 2018 concernant la révision du régime de contrôle des pêches, la Commission a suggéré d'apporter un certain nombre de modifications à la législation existante afin de mieux harmoniser les sanctions applicables aux infractions à la politique commune de la pêche dans tous les États membres. Ces changements consistent notamment à fixer des critères plus spécifiques pour déterminer la gravité des infractions, à qualifier automatiquement certaines infractions de «graves» et à définir des sanctions minimales et maximales normalisées pour les infractions graves.

Conclusions et recommandations

92 La pêche illicite, non déclarée et non réglementée, qui constitue l'une des plus graves menaces au monde pour les écosystèmes marins, appauvrit les stocks halieutiques, sape les efforts visant à gérer la pêche de manière durable et mène certains stocks au bord de l'effondrement. La lutte contre ce type de pêche doit offrir aux consommateurs européens la garantie que les produits qu'ils consomment n'en sont pas issus. Toutefois, offrir l'assurance de la légalité de l'origine d'un produit, bien que nécessaire, ne suffit pas à garantir que ce dernier provient de sources durables.

93 Nous avons examiné les dépenses et les actions de l'UE visant à empêcher les produits de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée d'entrer dans les foyers européens. Nous nous sommes intéressés aux systèmes de contrôle destinés à prévenir l'importation de produits de la pêche illicite dans l'UE, ainsi qu'aux systèmes de contrôle des flottes et des eaux nationales utilisés par les États membres.

94 Dans l'ensemble, nous concluons à une efficacité partielle des systèmes de contrôle mis en place pour lutter contre la pêche illicite. Bien que ces systèmes atténuent le risque, le fait que les États membres n'appliquent pas tous les mêmes contrôles et sanctions en compromet l'efficacité.

95 En 2008, l'Union a adopté le règlement relatif à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, qui a établi le système de certification des captures de l'UE. Nous avons constaté que le système avait permis d'améliorer la traçabilité et de renforcer les contrôles à l'importation (points [28](#) et [29](#)). Lorsque nous l'avons comparé à des systèmes similaires, nous avons constaté que celui de l'UE était le plus complet aussi bien sur le plan de la couverture qu'il offre et des informations exigées, que des processus de validation et de contrôle (points [30](#) à [34](#)).

96 Les autorités des États membres devraient effectuer des contrôles fondés sur les risques afin de veiller à ce que toutes les importations soient accompagnées de certificats de capture valides, et vérifier les informations portées sur chacun d'eux. Nous avons constaté que de nettes différences dans l'ampleur et la qualité des contrôles et vérifications effectués par les États membres nuisaient à l'efficacité du système, avec le risque que les opérateurs exploitent le maillon le plus faible de la chaîne (points [35](#) à [45](#)).

97 Le système de certification des captures de l'UE fonctionne encore sur support papier. Il n'existe pas de base de données à l'échelle de l'UE contenant tous les certificats de capture reçus par les États membres, ce qui réduit l'efficacité et l'efficacité du régime de contrôle et crée un risque de fraude. La Commission a mis au point un outil numérique à l'échelle de l'UE et l'a mis à la disposition des États membres en 2019, mais ceux-ci ne l'utilisent pas. Dans sa proposition modifiant le règlement relatif au contrôle des pêches, la Commission entend rendre l'utilisation de CATCH obligatoire au sein de l'UE (points [46](#) à [49](#)).

98 Si des failles compromettent des aspects essentiels du système de contrôle d'un État du pavillon, les certificats de capture qu'il valide ne garantissent pas que les produits exportés vers l'UE ne sont pas issus de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Le recensement des «pays tiers non coopérants», qui consiste à les frapper d'un «carton rouge», joue un rôle crucial pour empêcher des produits illicites d'entrer sur le marché européen. Nous avons pu constater l'utilité de ce système de cartons puisqu'il a donné l'élan nécessaire à des réformes dans la plupart des pays tiers concernés. Même s'il épingle généralement des pays avec lesquels le mariage est minime, il arrive souvent que ces pays fassent office de «pavillons de complaisance» et, par conséquent, créent un risque de pêche illicite (points [50](#) à [63](#)).

Recommandation n° 1 – Vérifier que les États membres renforcent leurs systèmes de contrôle visant à prévenir l'importation de produits de la pêche illicite et prendre les mesures qui s'imposent

Pour renforcer les contrôles sur les produits importés, la Commission devrait coopérer avec les États membres sur plusieurs points:

- a) poursuivre la transition numérique du système de certification des captures et mettre au point des alertes en cas de risque et des contrôles automatisés à l'appui des activités de contrôle;
- b) uniformiser l'utilisation des critères de détection des risques et vérifier si les contrôles et vérifications effectués par les États membres se concentrent sur les risques recensés;
- c) vérifier que l'ampleur et la qualité des contrôles effectués par les États membres sont suffisantes pour contrer les risques, et prendre les mesures qui s'imposent pour combler toute faille éventuelle.

Quand? D'ici fin 2026.

99 Les États membres doivent contrôler les activités de pêche dans leurs eaux et celles exercées ailleurs par les navires de pêche battant leur pavillon. Les données indiquent que les contrôles nationaux ont souvent permis de déceler des pratiques de pêche illicite, même si trois États membres et le Royaume-Uni ont détecté à eux seuls environ 75 % de l'ensemble des infractions signalées. La déclaration incorrecte des captures est l'infraction la plus fréquemment commise par la flotte de l'Union, suivie de la pêche dans des zones d'interdiction ou en dehors de tout quota, et de l'utilisation d'engins illégaux. De nombreux éléments attestent qu'il est difficile de faire appliquer l'obligation de débarquement et que les rejets illégaux en mer restent monnaie courante (points [64](#) à [69](#)).

100 Les travaux de la Commission ont mis en évidence des lacunes importantes dans les contrôles de la pesée, de l'enregistrement et de la traçabilité des captures réalisés par les États membres. Ces lacunes sont à l'origine d'une surpêche et d'une sous-déclaration des captures, et la Commission prend actuellement des mesures pour y remédier (points [70](#) à [74](#)).

101 Le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche a apporté un soutien aux activités de suivi, de contrôle et d'exécution, pour un budget total de 580 millions d'euros au cours de la période de programmation 2014-2020. Nous avons sélectionné un échantillon de 23 projets consacrés au contrôle et à l'application de la réglementation dans quatre États membres. Nous avons constaté que ces projets étaient conformes aux priorités définies par les États membres et par l'UE et qu'ils contribuaient à renforcer le régime de contrôle (points [75](#) à [83](#)).

102 En vertu du cadre de l'UE, les États membres sont tenus d'imposer systématiquement des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives en cas d'infraction grave. L'un des principes de base est que le niveau global des sanctions doit être tel que «les contrevenants soient effectivement privés des avantages économiques découlant des infractions graves qu'ils ont commises» (points [84](#) à [87](#)).

103 La grande majorité des infractions graves détectées ont provoqué l'ouverture d'une enquête ou de poursuites, qui ont rapidement donné lieu à des sanctions. Toutefois, la sévérité des sanctions appliquées pour un même type d'infraction était très variable d'un État membre à l'autre. La comparaison des sanctions appliquées dans les différents systèmes nationaux a révélé que les conditions de concurrence n'étaient pas équitables dans l'ensemble de l'UE. Il est particulièrement alarmant de constater que, dans certains États membres, les sanctions ne sont ni proportionnées aux avantages économiques découlant des infractions, ni dissuasives (points [88](#) à [91](#)).

Recommandation n° 2 – Veiller à ce que les États membres appliquent des sanctions dissuasives à l'encontre de la pêche illicite

La Commission devrait veiller à ce qu'un système de sanctions dissuasif à l'égard de la pêche illicite soit appliqué de manière homogène et efficace dans tous les États membres:

- a) en vérifiant que ceux-ci imposent des sanctions en cas d'infractions graves;
- b) en vérifiant que le montant de la sanction appliquée par les États membres est au moins égal à l'avantage économique découlant de l'infraction et qu'il est suffisamment dissuasif pour éviter la récidive;
- c) en vérifiant que l'application du système de points de pénalité est harmonisée à l'échelle de l'ensemble des États membres.

Quand? D'ici fin 2024.

- d) en prenant les mesures qui s'imposent pour combler toute faille éventuelle.

Quand? D'ici fin 2026.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre I, présidée par M^{me} Joëlle Elvinger, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 14 juillet 2022.

Par la Cour des comptes

Klaus-Heiner Lehne
Président

Annexes

Annexe I – Instruments internationaux de lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée



FAO

Nations unies

Annexe II – Analyse comparative du système de certification des captures de l'UE et de systèmes similaires aux États-Unis et au Japon

Produits couverts	Exigences en matière d'information	Système de validation et de contrôle
<p>Le système de l'UE offre la couverture la plus complète: tous les produits de la pêche doivent être traçables et certifiés.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Le système de l'UE couvre tous les poissons marins transformés et non transformés capturés à l'état sauvage importés de pays tiers sur le marché de l'UE (avec certaines exemptions pour les produits d'importance mineure dans la lutte contre la pêche illicite), ainsi que ceux provenant de pays de l'UE s'ils sont réimportés après avoir été transformés en dehors de l'UE. ○ Le programme de surveillance des États-Unis (SIMP, <i>Seafood Import Monitoring Program</i>) porte sur 13 types de produits de la mer répertoriés comme particulièrement menacés par la pêche illicite, non déclarée et non réglementée ou la fraude. Ils représentent près de la moitié des 	<p>Les systèmes de l'UE et des États-Unis imposent de communiquer beaucoup d'informations, ce qui permet une traçabilité précise.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Tous les systèmes exigent la collecte d'informations de base sur les produits: navire, pavillon, espèces et quantités capturées. ○ Seuls les systèmes de l'UE et des États-Unis exigent des informations sur le poids transformé. ○ Le système de la CCAMLR est le seul à ne pas exiger d'informations sur la zone de capture précise (les mentions «haute mer» ou zone économique exclusive de l'État côtier sont acceptées), ainsi que sur l'engin et la technique de pêche utilisés. ○ Les systèmes de la CICTA et de la CCSBT n'exigent aucune information sur la licence 	<p>L'UE dispose du système de validation et de contrôle le plus complet (certification par l'État du pavillon et contrôles par les autorités nationales de l'État de destination au sein de l'UE).</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Aux États-Unis, les importateurs sont chargés de garantir la légalité des produits. L'État du pavillon n'a pas à intervenir et à valider les informations fournies par les opérateurs. Les autorités chargées du contrôle de la pêche procèdent à des audits à la fois aléatoires et ciblés sur les produits de la mer couverts par le programme⁴⁷. ○ Dans l'UE, chaque lot doit être accompagné d'un certificat validé par l'État du pavillon. En outre, les autorités des États membres doivent veiller à ce que les importations de produits de la pêche soient accompagnées d'un certificat de capture valide et effectuer

⁴⁷ *Compliance Guide for the Seafood Import Monitoring Program.*

Produits couverts	Exigences en matière d'information	Système de validation et de contrôle
<p>importations américaines de produits de la mer⁴².</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ À ce jour, le Japon surveille les quatre espèces couvertes par les systèmes régionaux: le thon rouge du Sud, le thon rouge de l'Atlantique, la légine antarctique et la légine australe⁴³. Une nouvelle loi instaurera un système de documentation des captures pour d'autres espèces considérées comme des importations de produits de la mer menacés⁴⁴. Dans un premier temps, il concernera quatre espèces, avec la possibilité d'étendre son champ d'application. 	<p>de pêche, l'autorisation de pêche, le numéro d'identification du navire ou le port de débarquement.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Le système de l'UE fonctionne principalement sur support papier. Le système des États-Unis impose aux importateurs de déclarer des données clés dans un système national et de conserver des registres papier ou électroniques. Si la CICTA et la CCAMLR utilisent des systèmes numériques⁴⁵, la CCSBT n'est pas encore totalement passée au numérique⁴⁶. 	<p>des contrôles et vérifications fondés sur les risques.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Chaque organisation régionale de gestion dispose de ses propres règles de contrôle et de validation. La CCAMLR⁴⁸ et la CICTA⁴⁹ exigent toutes deux des États du pavillon qu'ils certifient les captures. Les membres doivent veiller à ce que leurs autorités examinent la documentation de chaque envoi. Les membres de la CCSBT⁵⁰ doivent effectuer des audits, y compris des inspections des navires, des débarquements et, dans la mesure du possible, des marchés, afin de valider les informations contenues dans la documentation.

⁴² *SIMP Report to Congress Efforts to Prevent Seafood Harvested through IUU fishing.*

⁴³ *A comparative study of key data elements in import control schemes aimed at tackling IUU fishing in the top three seafood markets.*

⁴⁴ *Japan to Require Catch Documents for Imports of Vulnerable Marine Species.*

⁴⁵ Recommandation de la CICTA sur le système électronique de documentation des captures de thon rouge («eBCD»).

⁴⁶ Résolution sur la mise en œuvre d'un système de documentation des captures de la CCSBT.

⁴⁸ Mesure de conservation 10-05 (2021), Système de documentation des captures de *Dissostichus spp.*.

⁴⁹ Recommandation 18-13 de l'ICCAT sur un programme ICCAT de documentation des captures de thon rouge.

⁵⁰ Résolution sur la mise en œuvre d'un système de documentation des captures de la CCSBT.

Sigles et acronymes

AECP: Agence européenne de contrôle des pêches

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

CCSBT: Commission pour la conservation du thon rouge du Sud

CICTA: Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique

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

FEAMP: Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche

INN: (Pêche) illicite, non déclarée et non réglementée

Glossaire

État du pavillon: pays dans lequel un navire de mer est immatriculé.

Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche: Fonds de l'UE destiné à aider les pêcheurs dans leur transition vers une pêche durable et les communautés côtières dans la diversification de leurs économies.

Obligation de débarquement: obligation en vertu de laquelle les navires de pêche sont tenus de rapporter à terre toutes les captures de certaines espèces, de les déclarer et de les déduire de tout quota applicable.

Organisation régionale de gestion des pêches: organisation intergouvernementale habilitée à établir des mesures de conservation et de gestion des pêches dans les eaux internationales.

Plan de déploiement commun: mécanismes de contrôle et d'inspection destinés aux zones de pêche prioritaires, utilisant des ressources mutualisées par les États membres.

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

Système de cartons: méthode instaurée par l'UE pour recenser les pays tiers dont les mesures de dissuasion à l'égard de la pêche illicite sont insuffisantes et pour les pénaliser en leur adressant un avertissement officiel («carton jaune») ou en interdisant les importations en provenance de ces pays («carton rouge»).

Système de certification des captures: obligation en vertu de laquelle tous les produits de la pêche importés vers l'UE doivent être porteurs d'un certificat, validé par l'État du pavillon du navire de pêche, afin de prouver qu'ils sont issus de captures légales.

Zone économique exclusive: espace maritime dans le prolongement direct des eaux territoriales d'un État côtier, sur lequel ce dernier a différents droits et devoirs en application de la convention des Nations unies sur le droit de la mer.

Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=61941>

Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=61941>

Équipe d'audit

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

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre I (Utilisation durable des ressources naturelles), présidée par Joëlle Elvinger, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité d'Eva Lindström, Membre de la Cour, assistée de: Katharina Bryan, cheffe de cabinet, et Johan Stalhammar, attaché de cabinet; Paul Stafford, manager principal; Frédéric Soblet, chef de mission; Paulo Faria, chef de mission adjoint; Kartarzyna Radecka-Moroz, Radostina Simeonova et Anna Zalega, auditrices. L'assistance graphique a été apportée par Marika Meisenzahl.



De gauche à droite: Johan Stalhammar, Frédéric Soblet, Eva Lindström, Katharina Bryan et Paul Stafford.

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2022

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

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

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

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

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

Figures 3, 4, 5, 6, 8 et 12 – Icônes: Ces figures ont été conçues à l'aide de ressources provenant du site [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Tous droits réservés.

Image 1: © Agence européenne de contrôle des pêches, 2005-2021.

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

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

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

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

PDF	ISBN 978-92-847-8671-8	1977-5695	doi:10.2865/131	QJ-AB-22-018-FR-N
HTML	ISBN 978-92-847-8665-7	1977-5695	doi:10.2865/447604	QJ-AB-22-018-FR-Q

La pêche illicite, non déclarée et non réglementée est l'une des plus graves menaces pesant sur les écosystèmes marins et sape les efforts déployés pour gérer la pêche de manière durable. Nous avons examiné le cadre mis en place par l'UE, ses actions ainsi que ses dépenses visant à empêcher que des produits de la pêche illicite terminent dans les assiettes des citoyens de l'UE. Dans l'ensemble, nous concluons à une efficacité partielle des systèmes de contrôle mis en place pour lutter contre la pêche illicite. Bien que ces systèmes atténuent le risque, le fait que les États membres n'appliquent pas tous les mêmes contrôles et sanctions en compromet l'efficacité. Nous recommandons à la Commission de vérifier que les États membres renforcent leurs systèmes de contrôle visant à prévenir l'importation de produits de la pêche illicite et qu'ils appliquent des sanctions dissuasives à l'encontre de cette pratique.

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



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne

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

Tél. +352 4398-1

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