

Rapport spécial

## Milieu marin: l'UE offre une protection étendue, mais superficielle



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE

# Table des matières

	Points
<b>Synthèse</b>	I-VII
<b>Introduction</b>	01-24
<b>Mers et océans de l'UE</b>	01-08
<b>Action de l'UE</b>	09-24
La politique commune de la pêche	10-15
Les politiques environnementales	16-21
Les responsabilités de la Commission et des États membres	22-23
Le financement de l'UE	24
<b>Étendue et approche de l'audit</b>	25-29
<b>Observations</b>	30-82
<b>Les États membres peinent à appliquer le cadre de l'UE pour la protection du milieu marin</b>	30-51
Les zones marines protégées de l'UE offrent en pratique peu de protection	31-39
Les instruments réglementaires qui devaient faire le lien entre la politique de l'UE en faveur de la biodiversité marine et la PCP n'ont pas fonctionné correctement	40-46
Les règles de l'UE visant à protéger les écosystèmes et habitats marins essentiels ne leur ont pas permis de se régénérer	47-51
<b>Des progrès dans l'Atlantique, mais des résultats médiocres en Méditerranée</b>	52-75
Des progrès sensibles dans l'Atlantique	55-58
Les nombreuses actions de l'UE n'ont pas contribué à réduire la surpêche en Méditerranée	59-71
Les instruments de l'UE pour lutter contre la surcapacité de pêche sont en décalage avec les besoins régionaux et les incidences sur l'environnement	72-75
<b>Une petite part du financement de l'UE est utilisée pour encourager la conservation du milieu marin</b>	76-82
	83-97
<b>Conclusions et recommandations</b>	

## **Annexes**

**Annexe I – Techniques de pêche**

**Annexe II – ZMP sélectionnées**

## **Sigles et acronymes**

## **Glossaire**

## **Réponses de la Commission**

## **Équipe d'audit**

## **Calendrier**

## Synthèse

**I** Les mers de l'Union européenne (UE) sont vastes et abritent une multitude d'habitats et d'espèces. L'UE applique une politique de protection du milieu marin et d'exploitation durable des ressources de la mer. Les scientifiques comme les décideurs politiques ont conscience que la pêche, qui puise dans les ressources et endommage les fonds marins, constitue l'une des principales pressions exercées sur les mers européennes.

**II** La politique commune de la pêche régit les activités de pêche dans les mers de l'UE et vise à garantir que ces activités soient durables sur le plan environnemental. La Commission joue un rôle plus important dans la conservation des ressources biologiques de la mer que dans les politiques environnementales, dont elle partage la responsabilité avec les États membres. Les principales politiques environnementales applicables au milieu marin sont énoncées dans la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin», ainsi que dans les directives «Habitats» et «Oiseaux». Les fonds de l'UE sont répartis entre différents instruments de financement.

**III** L'année 2020 a été décisive pour l'UE en ce qui concerne la réalisation des objectifs fixés pour le milieu marin, et l'année 2021 verra se tenir une conférence des Parties à la convention des Nations unies sur la diversité biologique. Notre rapport peut contribuer à éclairer les futures discussions sur les politiques.

**IV** L'audit qui en fait l'objet a consisté à examiner si le cadre mis en place par l'UE pour alléger les principales pressions qui s'exercent sur la biodiversité et les habitats marins était bien conçu, s'il était réellement appliqué dans certaines zones de l'Atlantique et de la Méditerranée, et si des résultats avaient été obtenus grâce aux fonds de l'UE.

**V** Dans l'ensemble, nous avons constaté qu'en dépit du cadre mis en place pour protéger le milieu marin, les actions de l'UE n'avaient pas permis de rétablir le bon état écologique des mers, ni d'y ramener partout la pêche à des niveaux durables: ce constat recoupe celui dressé par l'Agence européenne pour l'environnement dans un rapport publié alors que nous achevions nos travaux d'audit, selon lequel la biodiversité marine reste menacée dans les mers européennes. De nombreuses évaluations des espèces et des habitats marins continuent de révéler un état de conservation «défavorable», voire «inconnu». Si nous avons pu établir que l'action de l'UE avait abouti à des progrès sensibles dans l'Atlantique, la Méditerranée est quant à elle restée largement surexploitée; par ailleurs, seule une petite partie du Fonds

européen pour les affaires maritimes et la pêche a été utilisée pour financer la conservation du milieu marin.

## **VI** Nous dressons le constat suivant:

- a) les règles de l'UE en matière de protection des écosystèmes et des habitats essentiels ne leur ont pas permis de se régénérer. Le réseau de zones marines protégées n'est pas représentatif de la diversité des mers de l'UE et n'offre parfois qu'une maigre protection. Dans la pratique, les dispositions visant à coordonner la politique de la pêche avec la politique environnementale n'ont pas fonctionné comme prévu, et les espèces et habitats protégés par les directives «Oiseaux» et «Habitats» l'ont été sur la base d'évaluations obsolètes des menaces;
- b) dans l'Atlantique, où la gestion des activités de pêche consiste principalement à imposer des limites de captures admissibles, une amélioration sensible a été observée. La majorité des stocks halieutiques faisaient l'objet d'une pêche durable, mais un grand nombre restaient surexploités;
- c) en Méditerranée, où la gestion des activités de pêche consiste principalement à limiter l'effort de pêche (et non les captures), les taux d'exploitation étaient deux fois supérieurs aux niveaux durables;
- d) les États membres où nous nous sommes rendus ont utilisé 6 % du financement provenant du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche pour soutenir des mesures directement liées à la conservation. À ces 6 % s'ajoutaient 8 % consacrés à des mesures indirectement liées à la conservation. Par ailleurs, nous avons pu observer de bons exemples de projets financés par les programmes LIFE et Interreg.

## **VII** Sur la base de nos constatations, nous formulons des recommandations qui visent à:

- 1) inventorier les modifications réglementaires et administratives nécessaires pour protéger les espèces et les habitats sensibles;
- 2) renforcer les mesures de protection en Méditerranée;
- 3) développer le potentiel du financement de l'UE.

# Introduction

## Mers et océans de l'UE

**01** L'Union européenne (UE) s'est engagée à promouvoir une exploitation durable des océans et à protéger les écosystèmes marins. L'UE, en tant qu'organe, ainsi que ses États membres à titre individuel, sont parties à plusieurs accords internationaux portant sur la protection des espèces et des habitats marins, notamment les conventions sur le droit de la mer, sur la diversité biologique, sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (convention de Bonn) et sur la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (convention de Berne). Les conventions sur les mers régionales et les organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) jouent également un rôle majeur.

**02** En 2015, les Nations unies ont adopté des objectifs de développement durable, dont un lié à la «vie aquatique» (voir [encadré 1](#)). L'UE s'est engagée à atteindre cet objectif dans ses mers.

### Encadré 1

#### Objectif de développement durable des Nations unies n° 14: vie aquatique

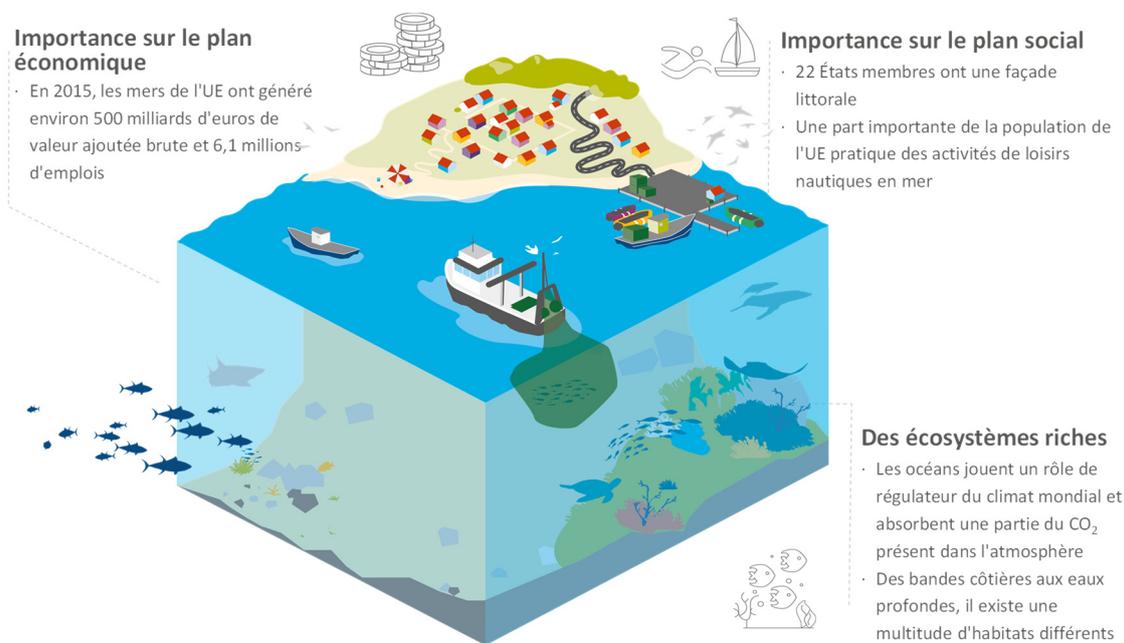
Cet objectif requiert de conserver et d'exploiter de manière durable les mers et les ressources marines. Il consiste à:

- atteindre l'objectif d'Aichi selon lequel, au plus tard en 2020, 10 % des eaux marines devront être conservées au moyen d'aires protégées ou d'autres mesures de conservation efficaces;
- mettre un terme, au plus tard en 2020, à la surpêche, à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, ainsi qu'aux pratiques de pêche destructrices;
- interdire, au plus tard en 2020, certaines formes de subventions à la pêche;
- garantir aux petits pêcheurs pratiquant la pêche artisanale l'accès aux ressources marines et aux marchés.

**03** Les mers de l'UE couvrent une vaste superficie (le terme «mers» est utilisé dans le présent rapport pour désigner à la fois les mers et l'océan Atlantique). Elles abritent une multitude d'habitats et d'espèces et constituent un poumon essentiel pour l'UE,

tant sur le plan économique que social et environnemental, comme le montre la *figure 1*.

## Figure 1 – Importance des mers européennes



Sources: Cour des comptes européenne, sur la base du [site internet de la DG ENV](#) et du rapport *State of Europe's Seas*, AEE, 2015.

**04** En vertu du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), l'UE est tenue d'intégrer la protection de l'environnement et le développement durable dans ses politiques<sup>1</sup>.

**05** Le TFUE dote l'Union d'une compétence exclusive en matière de conservation des ressources biologiques de la mer, qu'elle exerce par l'intermédiaire de sa politique commune de la pêche<sup>2</sup> (PCP). La Commission et les États membres<sup>3</sup> sont conjointement responsables des politiques environnementales, dont les plus importantes pour les mers sont énoncées dans plusieurs directives: la directive-cadre

<sup>1</sup> Articles 7 et 11 du TFUE.

<sup>2</sup> TFUE, article 3. «1. L'Union dispose d'une compétence exclusive dans les domaines suivants: (...) la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche».

<sup>3</sup> TFUE, article 4. «2. Les compétences partagées entre l'Union et les États membres s'appliquent aux principaux domaines suivants: (...) e) l'environnement».

«stratégie pour le milieu marin» (DCSMM)<sup>4</sup>, la directive «Oiseaux» et la directive «Habitats»<sup>5</sup>.

**06** L'Agence européenne pour l'environnement (AEE) s'est alarmée, en 2015, du mauvais état de conservation de bon nombre d'espèces et d'habitats marins et a conclu qu'il lui était impossible de considérer les mers européennes comme «saines» ou «propres»<sup>6</sup>. En 2020, l'AEE a signalé que la perte de biodiversité marine dans les mers d'Europe se poursuivait et que de nombreuses évaluations des espèces et des habitats marins concluaient à un état de conservation défavorable ou inconnu<sup>7</sup>. La *figure 2* présente la classification, établie par l'AEE, de l'état de la biodiversité dans les mers européennes.

---

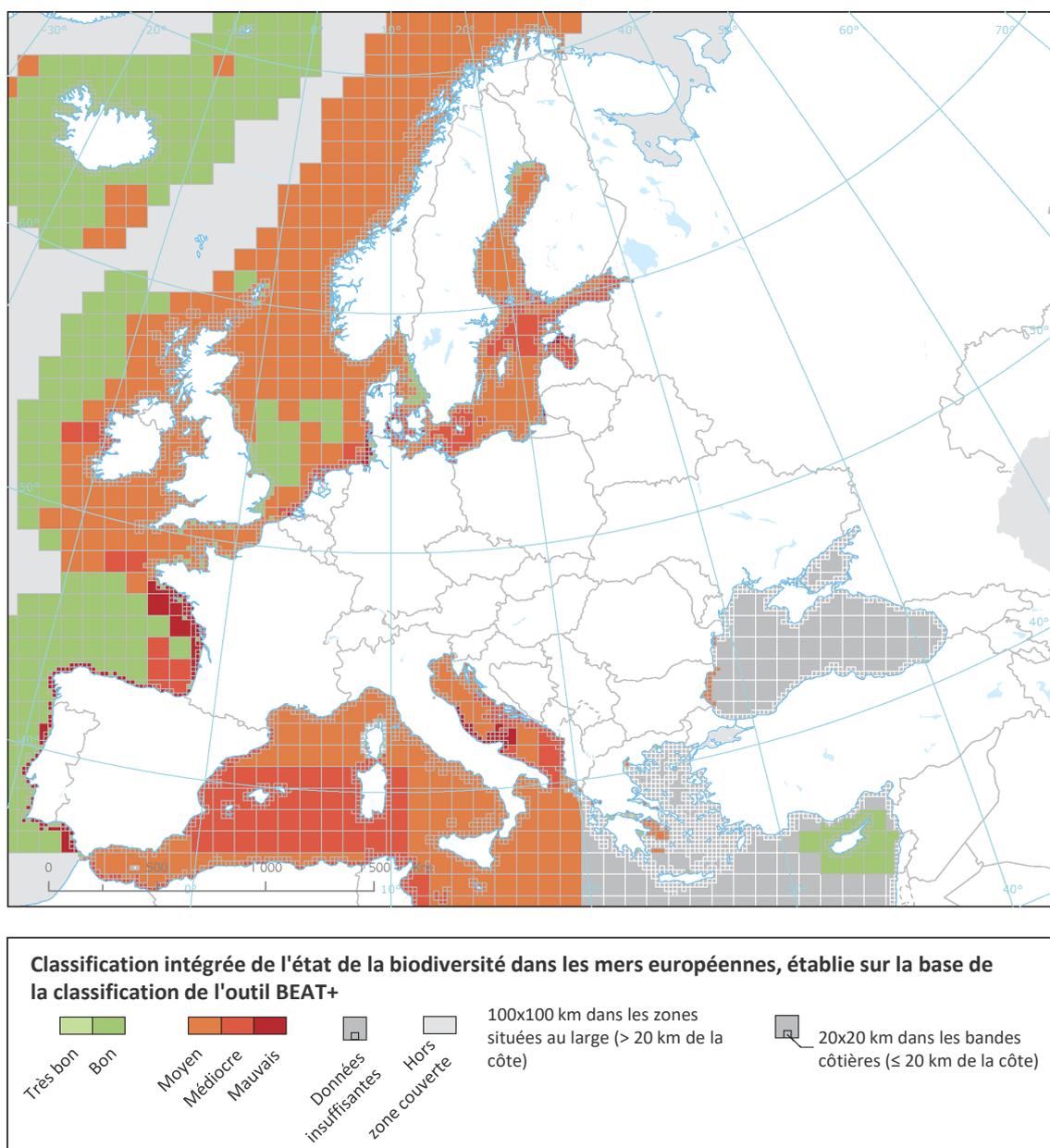
<sup>4</sup> Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre «stratégie pour le milieu marin»), (JO L 164 du 25.6.2008).

<sup>5</sup> Respectivement, directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages et directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

<sup>6</sup> AEE, *State of Europe's Seas*, 2015.

<sup>7</sup> Rapport n° 17/2019 de l'AEE, *Marine messages II, Navigating the course towards clean, healthy and productive seas through implementation of an ecosystem-based approach*, 2020.

**Figure 2 – Classification, établie par l'AEE, de l'état de la biodiversité dans les mers européennes**



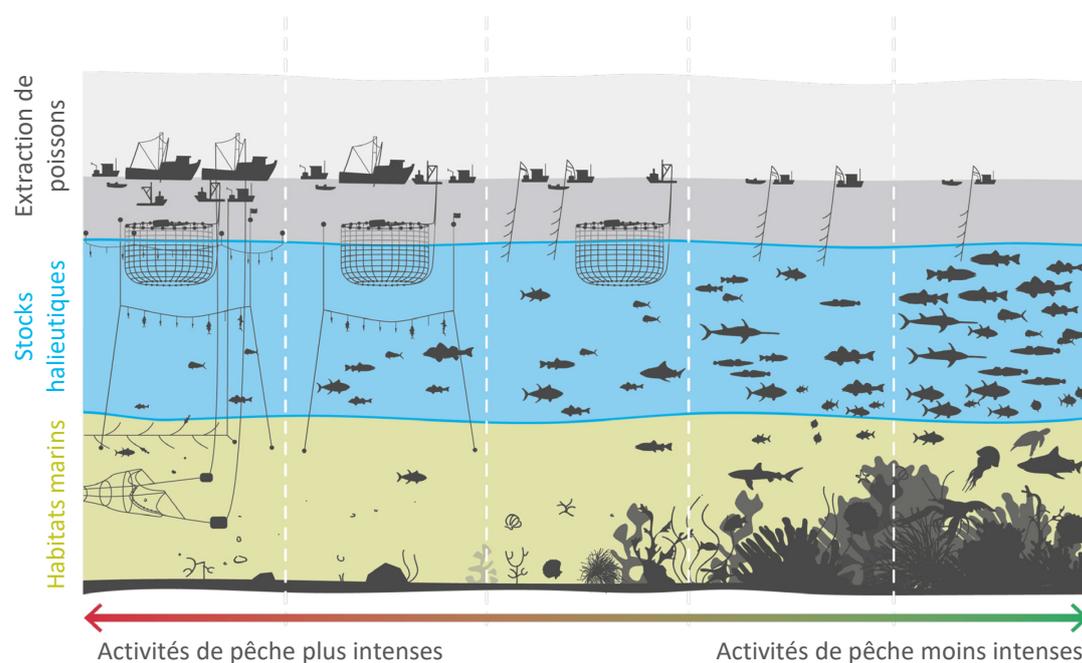
Source: © Agence européenne pour l'environnement, Rapport *Marine messages II*, 2020, Figure 3.1, p. 27.

**07** La pêche, qui puise dans les ressources et endommage les fonds marins, constitue l'une des principales pressions exercées sur le milieu marin. L'Agence européenne pour l'environnement (AEE) a rappelé en 2020<sup>8</sup> que les activités de pêche étaient responsables de certaines des pressions les plus fortes auxquelles sont soumis les écosystèmes des mers d'Europe. La plateforme intergouvernementale scientifique

<sup>8</sup> Rapport n° 17/2019 de l'AEE, *Marine messages II*, figure 4.1.

et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) a quant à elle observé en 2019<sup>9</sup> que la pêche était le facteur dont l'incidence a été la plus importante sur les écosystèmes marins. L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) indique que les chalutiers ont des effets dévastateurs sur l'écosystème, notamment au travers des dommages physiques qu'ils provoquent sur les fonds marins (...), de la surexploitation des ressources démersales (...), des énormes quantités de prises accessoires et de rejets associés<sup>10</sup>. La *figure 3* illustre la relation entre pêche et conservation, et *l'annexe I* décrit sommairement quelques techniques de pêche.

**Figure 3 – Répercussions de la surpêche**



Source: Cour des comptes européenne.

**08** La pêche peut donner lieu à des prises accessoires d'espèces vulnérables (telles que les requins) ou de mammifères marins, d'oiseaux marins et de tortues. Le changement climatique, la pollution, l'aménagement du littoral, la perturbation des fonds marins et la propagation d'espèces non indigènes ont également un impact sur la biodiversité marine. En 2015, l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) signalait que 7,5 % des espèces européennes de poissons marins étaient

<sup>9</sup> IPBES, *Le rapport de l'évaluation mondiale de la biodiversité et des services écosystémiques*, 2019.

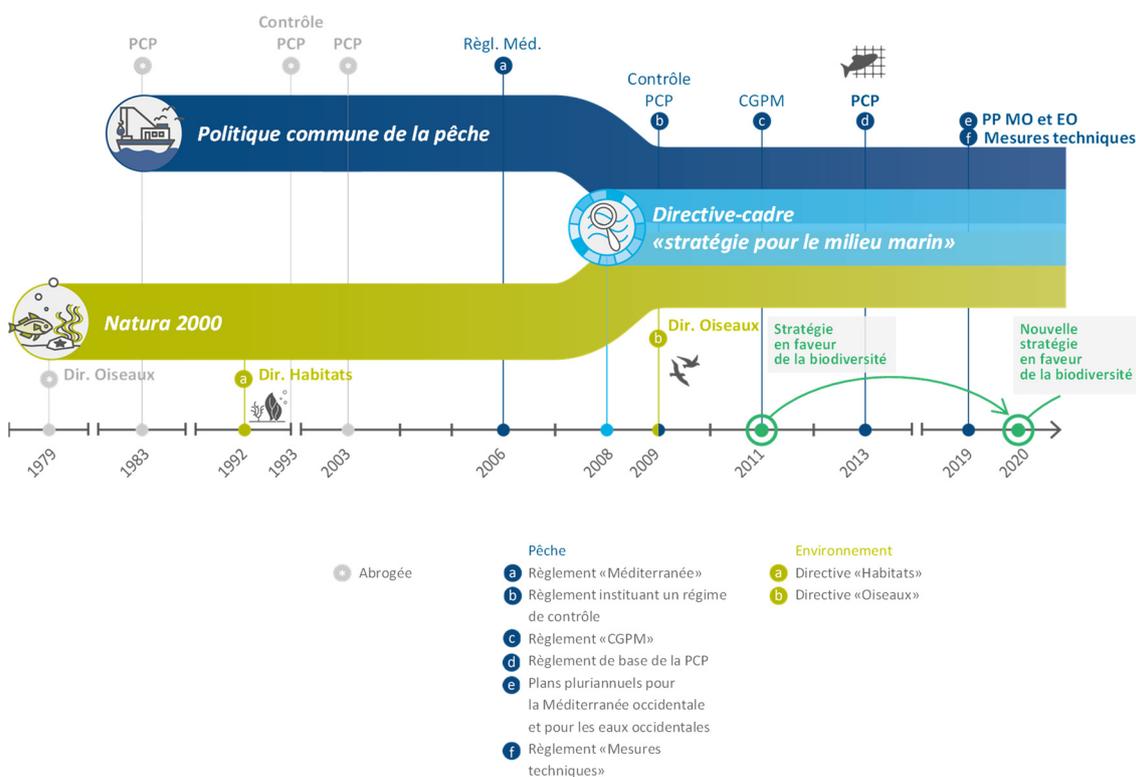
<sup>10</sup> Voir l'étude de la FAO intitulée *Ecosystem Effects of Fishing in the Mediterranean: An Analysis of the Major Threats of Fishing Gear and Practices to Biodiversity and Marine Habits*, 2004.

menacées d'extinction et que les informations scientifiques disponibles étaient insuffisantes pour évaluer le risque d'extinction de 20,6 % supplémentaires d'espèces de poissons<sup>11</sup>.

## Action de l'UE

**09** L'UE a mis en place un cadre pour protéger le milieu marin. Il se compose de différentes directives environnementales, ainsi que de règlements régissant la pêche. La **figure 4** donne une vue d'ensemble des politiques de l'UE les plus pertinentes pour notre audit.

**Figure 4 – Vue d'ensemble des politiques**



Source: Cour des comptes européenne.

<sup>11</sup> UICN, *European Red List of Marine Fishes*, 2015.

## La politique commune de la pêche

**10** La politique commune de la pêche (PCP)<sup>12</sup> fixe les règles applicables à la pêche au sein de l'UE. Elle a également pour objectif de garantir que les activités de pêche soient durables sur le plan environnemental et de réduire au maximum leurs incidences négatives sur l'écosystème marin<sup>13</sup>. La PCP vise à faire en sorte qu'en 2020 au plus tard, le taux d'exploitation ne soit pas supérieur à des niveaux permettant d'obtenir le «rendement maximal durable»<sup>14</sup> (voir *encadré 2*).

---

<sup>12</sup> Règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche (JO L 354 du 28.12.2013). Ce règlement constitue l'acte de base de cette politique et a été complété par de nombreux autres actes juridiques. À des fins de simplification, nous utiliserons la formule abrégée «règlement PCP» pour désigner ce règlement.

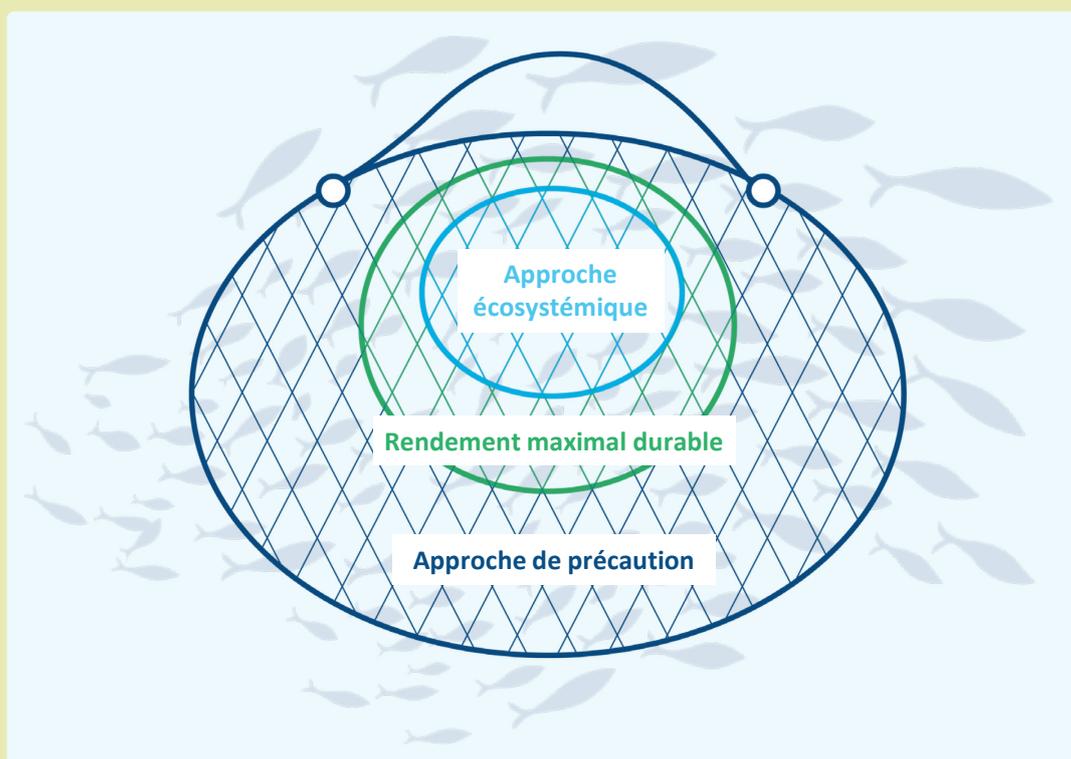
<sup>13</sup> Règlement PCP, article 2.

<sup>14</sup> Règlement PCP, article 2, paragraphes 1 et 2.

## Encadré 2

### Rendement maximal durable (RMD)

La mise en œuvre du RMD doit permettre d'atteindre des niveaux de captures élevés tout en conservant des stocks halieutiques productifs dans des écosystèmes marins sains: si les captures excèdent ces niveaux, les stocks halieutiques déclinent. Cette démarche suppose de maintenir les stocks halieutiques à des niveaux supérieurs à ceux prévus par «l'approche de précaution» exigée par la conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement et son accord sur les stocks de poissons. L'approche de précaution vise à maintenir les stocks halieutiques au-dessus des limites de sécurité biologique, ce qui constitue une condition nécessaire, mais insuffisante, pour atteindre le RMD. Tant l'approche de précaution que le RMD s'intègrent dans l'approche écosystémique de la gestion des pêches et impliquent une diminution des niveaux de captures:



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'avis rendu par le CIEM en juin 2012 (ICES, 2012. Report of the ICES Advisory Committee 2012. ICES Advice, 2012. Book 1.).

**11** La PCP fixait pour objectif que le RMD soit, «si cela est possible, atteint en 2015 et pour tous les stocks, progressivement et par paliers, en 2020 au plus tard». En 2019,

L'AEE a estimé qu'il était peu probable qu'en Méditerranée, l'UE atteigne l'objectif de 2020 énoncé dans le règlement PCP<sup>15</sup>.

**12** Les navires de pêche de l'UE sont soumis aux règles de la PCP et peuvent pêcher dans toutes les mers de l'Union. Les États membres gèrent l'accès à leurs bandes côtières en vertu d'une dérogation temporaire prorogée à plusieurs reprises depuis 1983<sup>16</sup>.

**13** La gestion des pêches est organisée différemment dans l'Atlantique et dans la Méditerranée: dans l'Atlantique, elle fonctionne essentiellement selon un système de quotas, alors que dans la Méditerranée, un régime de gestion de l'effort de pêche s'applique en règle générale. Pour l'Atlantique, l'UE fixe chaque année des limites de capture, connues sous le nom de «totaux admissibles des captures» (TAC), et les alloue<sup>17</sup> aux différents États membres, par zone de pêche. En Méditerranée, deux règlements de l'UE s'appliquent en plus de la PCP: le règlement sur la Méditerranée (le «règlement Méditerranée»)<sup>18</sup> et le règlement relatif à la pêche dans la zone couverte par l'accord de la Commission générale des pêches pour la Méditerranée (le «règlement CGPM»)<sup>19</sup>, qui comportent des mesures de gestion et des mesures techniques. L'**encadré 3** fournit un exemple de TAC et d'effort de pêche.

---

<sup>15</sup> AEE, *Status of marine fish and shellfish stocks in European seas*, 2019.

<sup>16</sup> Règlement PCP, article 5.

<sup>17</sup> En ce qui concerne les possibilités de pêche pour 2020, voir le règlement (UE) 2020/123 du Conseil du 27 janvier 2020 établissant, pour 2020, les possibilités de pêche pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques, applicables dans les eaux de l'Union et, pour les navires de pêche de l'Union, dans certaines eaux n'appartenant pas à l'Union (JO L 25 du 30.1.2020).

<sup>18</sup> Règlement (CE) n° 1967/2006 du Conseil du 21 décembre 2006 concernant des mesures de gestion pour l'exploitation durable des ressources halieutiques en Méditerranée, (JO L 409 du 30.12.2006).

<sup>19</sup> Règlement (UE) n° 1343/2011 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant certaines dispositions relatives à la pêche dans la zone couverte par l'accord de la CGPM (Commission générale des pêches pour la Méditerranée), (JO L 347 du 30.12.2011).

### Encadré 3

#### «Total admissible des captures» et «effort de pêche»: quelles différences?

En janvier 2020, le Conseil a fixé le **total admissible des captures** pour certains stocks halieutiques de l'Atlantique pour 2020. Il l'a notamment établi à 922 064 tonnes pour le maquereau commun (*Scomber scombrus*), réparties entre 14 États membres de l'UE, la Norvège et les Îles Féroé, pour des zones maritimes définies. Pour ce stock, il n'a pas imposé de limite concernant le nombre de jours passés en mer par les navires de pêche.

En décembre 2019, le Conseil a fixé l'**effort de pêche** maximal autorisé pour certains stocks halieutiques en mer Méditerranée et en mer Noire pour 2020. Il prévoit par exemple un maximum de 108 349 jours en mer pour les navires de pêche italiens et de 39 257 jours en mer pour les navires de pêche croates pour pêcher le merlu européen, la crevette rose du large, la langoustine et le rouget de vase en mer Adriatique. Pour ces stocks, il n'a pas fixé de limite concernant le nombre de captures.

**14** Jusqu'en 2019, année où le plan de gestion pluriannuel de l'UE pour la Méditerranée occidentale est entré en vigueur et où celui de la CGPM pour les stocks démersaux de l'Adriatique a été adopté, les plans de gestion nationaux prévoyaient des limitations de l'effort de pêche par État membre, et il n'existait aucun cadre de suivi de la réduction de l'effort au niveau de l'UE.

**15** L'UE, ses États membres méditerranéens et d'autres pays méditerranéens sont parties à la CGPM. Celle-ci a notamment pour objectif d'assurer la conservation et l'exploitation durable des ressources marines vivantes en mer Méditerranée<sup>20</sup>. En 2017, des parties à la CGPM, dont l'UE, ont signé la [déclaration ministérielle MedFish4Ever](#)<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Accord portant création de la CGPM, article 2: «Le présent Accord a pour objectif de garantir la conservation et l'utilisation durable du point de vue biologique, social, économique et environnemental, des ressources biologiques marines, (...) dans la zone d'application».

<sup>21</sup> Conférence ministérielle sur la durabilité de la pêche en Méditerranée 2017, déclaration ministérielle de Malte «MedFish4Ever». L'Égypte n'est pas signataire de la déclaration.

## Les politiques environnementales

### Les zones marines protégées de l'UE (Natura 2000)

**16** Les directives «Oiseaux» (1979) et «Habitats» (1992) visent à protéger les espèces et les habitats menacés partout dans l'UE et créent, ensemble, le réseau de zones protégées «Natura 2000». Les États membres désignent et gèrent les sites Natura 2000. Les zones protégées situées en mer sont appelées «zones marines protégées» (ZMP). Fin 2019, il en existait plus de 3 000.

### La directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» (DCSMM)

**17** En 2007, la Commission a adopté une politique maritime intégrée<sup>22</sup>, qui vise à renforcer la coordination entre les différents domaines d'action. La directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» de 2008 constitue le pilier environnemental de cette politique.

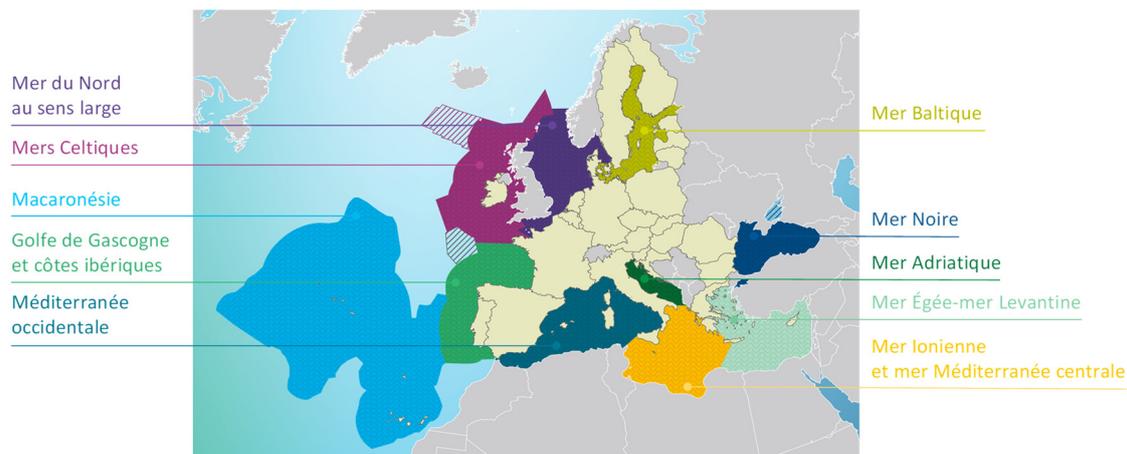
**18** La directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» définit les régions et sous-régions marines (voir [figure 5](#)) et exige des États membres qu'ils fassent en sorte que leurs eaux marines se trouvent dans un «bon état écologique» au plus tard en 2020<sup>23</sup>. Ils sont tenus de mettre en œuvre des stratégies pour leurs eaux marines, en coopération avec les États membres partageant la même région ou sous-région marine.

---

<sup>22</sup> COM(2007) 575 final du 10 octobre 2007, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne».

<sup>23</sup> Directive-cadre «stratégie pour le milieu marin», article premier.

## Figure 5 – Régions et sous-régions marines définies par la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin»



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document technique *Delineation of the MSFD Article 4 marine regions and subregions*.

**19** Les États membres ont dû évaluer leurs eaux marines à l'aune de 11 descripteurs qualitatifs (voir [encadré 4](#)) et proposer des programmes de surveillance et des mesures pour parvenir à un bon état écologique au plus tard en 2020.

#### Encadré 4

##### Synthèse des descripteurs qualitatifs servant à définir le bon état écologique

- 1) La diversité biologique est conservée.
- 2) Les espèces non indigènes sont à des niveaux qui ne perturbent pas les écosystèmes.
- 3) Les populations de tous les poissons et crustacés exploités à des fins commerciales se situent dans les limites de sécurité biologique.
- 4) Tous les éléments constituant le réseau trophique marin, dans la mesure où ils sont connus, sont présents à des niveaux pouvant garantir l'abondance des espèces à long terme.
- 5) L'eutrophisation d'origine humaine est réduite au minimum.
- 6) Le niveau d'intégrité des fonds marins garantit que les écosystèmes sont préservés.
- 7) Une modification permanente des conditions hydrographiques ne nuit pas aux écosystèmes marins.
- 8) La concentration des contaminants est maintenue à des niveaux non nocifs.
- 9) Les quantités de contaminants présents dans les poissons et autres fruits de mer sont faibles.
- 10) Les déchets marins ne provoquent pas de dommages.
- 11) L'introduction d'énergie, y compris de sources sonores sous-marines, ne nuit pas au milieu marin.

**20** En 2018, la Commission a conclu<sup>24</sup> que des améliorations étaient nécessaires pour tous les programmes de mesures et que la réalisation d'un bon état écologique à l'horizon 2020 au sein de chacune des régions marines et pour chacun des descripteurs

---

<sup>24</sup> COM(2018) 562 final du 31 juillet 2018, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Évaluation des programmes de mesures des États membres au titre de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin».

était peu probable<sup>25</sup>. En 2020, elle a constaté<sup>26</sup> que les progrès accomplis pour parvenir à un bon état écologique n'avaient pas été assez rapides et a recensé les domaines dans lesquels des améliorations devaient être apportées de toute urgence.

### Les stratégies en faveur de la biodiversité

**21** En 2011, la Commission a adopté une communication dans laquelle elle présente la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020<sup>27</sup>, dont l'objectif est d'avoir enrayer à cette date la perte de biodiversité et la dégradation des écosystèmes terrestres et marins de l'Union. En 2015, l'examen à mi-parcours de la stratégie a fait apparaître que les espèces et les écosystèmes marins étaient toujours en déclin dans les mers de l'UE et que le réseau marin Natura 2000 n'était pas encore achevé<sup>28</sup>. En mai 2020, la Commission a publié une nouvelle [stratégie en faveur de la biodiversité](#), qui vise, à l'horizon 2030, à protéger au moins 30 % de la superficie marine de l'Union et à en protéger strictement au moins 10 %.

### Les responsabilités de la Commission et des États membres

**22** Puisque la conservation des ressources biologiques de la mer relève de la compétence exclusive de l'UE, la Commission joue un rôle plus important dans ce domaine que dans celui de la protection du milieu marin, où les responsabilités sont partagées avec les États membres. La Commission propose des règlements pour la gestion des pêches (notamment en ce qui concerne les captures admissibles, les techniques de pêche et les contrôles, ainsi que le financement). Elle surveille la mise en œuvre opérée par les États membres dans les deux domaines d'action: pour la pêche, par l'intermédiaire de la direction générale des affaires maritimes et de la pêche (DG MARE) et, pour la protection du milieu marin, par celui de la direction

---

<sup>25</sup> COM(2018) 562 final du 31 juillet 2018, [Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Évaluation des programmes de mesures des États membres au titre de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin»](#).

<sup>26</sup> COM(2020) 259 final du 25 juin 2020, [Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin»](#).

<sup>27</sup> COM(2011) 244 du 3 mai 2011, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «[La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel – stratégie de l'UE à l'horizon 2020](#)».

<sup>28</sup> COM(2015) 478 final du 2 octobre 2015, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, «[Examen à mi-parcours de la stratégie de l'Union européenne en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020](#)».

générale de l'environnement (DG ENV). Le comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP) est un groupe d'experts qui conseille la Commission sur la gestion des pêches; le Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM) est quant à lui un organisme intergouvernemental de recherche sur le milieu marin de l'Atlantique Nord, qui remet des avis scientifiques à la Commission.

**23** Le **tableau 1** illustre le partage des responsabilités entre la Commission et les États membres en ce qui concerne les politiques de l'environnement et de la pêche dans différentes zones marines. Les États membres sont responsables des mesures de mise en œuvre des directives environnementales et de l'application des règles énoncées dans le règlement PCP. Il s'agit notamment du droit de prendre des mesures de protection dans ses eaux marines (par exemple, en vertu des articles 11 et 20 du règlement PCP).

**Tableau 1 – Partage des responsabilités dans le cadre des politiques de l'environnement et de la pêche**

		<i>Pêche</i>	<i>Environnement</i>
12 milles marins 100 milles marins en Macaronésie <sup>(a)</sup>	Eaux territoriales	États membres <sup>(b)</sup> Union européenne <sup>(c)</sup>	États membres côtiers
12-200 milles marins 100-200 milles marins en Macaronésie	ZEE déclarées	Union européenne	États membres côtiers
Autres zones <sup>(d)</sup>	Zones situées au-delà des ZEE	ORGP <sup>(e)</sup>	CMR et ORGP (eaux internationales) États membres (eaux sous souveraineté nationale)

<sup>(a)</sup> Cette règle s'applique à toutes les régions ultrapériphériques de l'UE.

<sup>(b)</sup> Les États membres réglementent l'accès des navires de pêche à ces eaux en vertu d'une exception temporaire.

<sup>(c)</sup> La PCP confère des compétences à l'UE dans toutes les eaux de l'Union.

<sup>(d)</sup> Les règles de la PCP s'appliquent aux navires de l'UE et à ses ressortissants dans les eaux internationales.

<sup>(e)</sup> La CGPM est compétente pour les eaux territoriales, les eaux en ZEE et les eaux internationales en Méditerranée et en mer Noire.

Source: Cour des comptes européenne.

## Le financement de l'UE

**24** L'UE peut financer la protection du milieu marin au moyen de plusieurs instruments (tels que le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) ou les programmes LIFE et Interreg), mais aucun n'y est spécifiquement consacré. En vertu de l'article 6 du règlement n° 508/2014, le soutien à la PCP pour la conservation des ressources biologiques de la mer entre dans le champ d'application du FEAMP. La Commission ne rend pas explicitement compte du financement total affecté par l'UE au milieu marin.

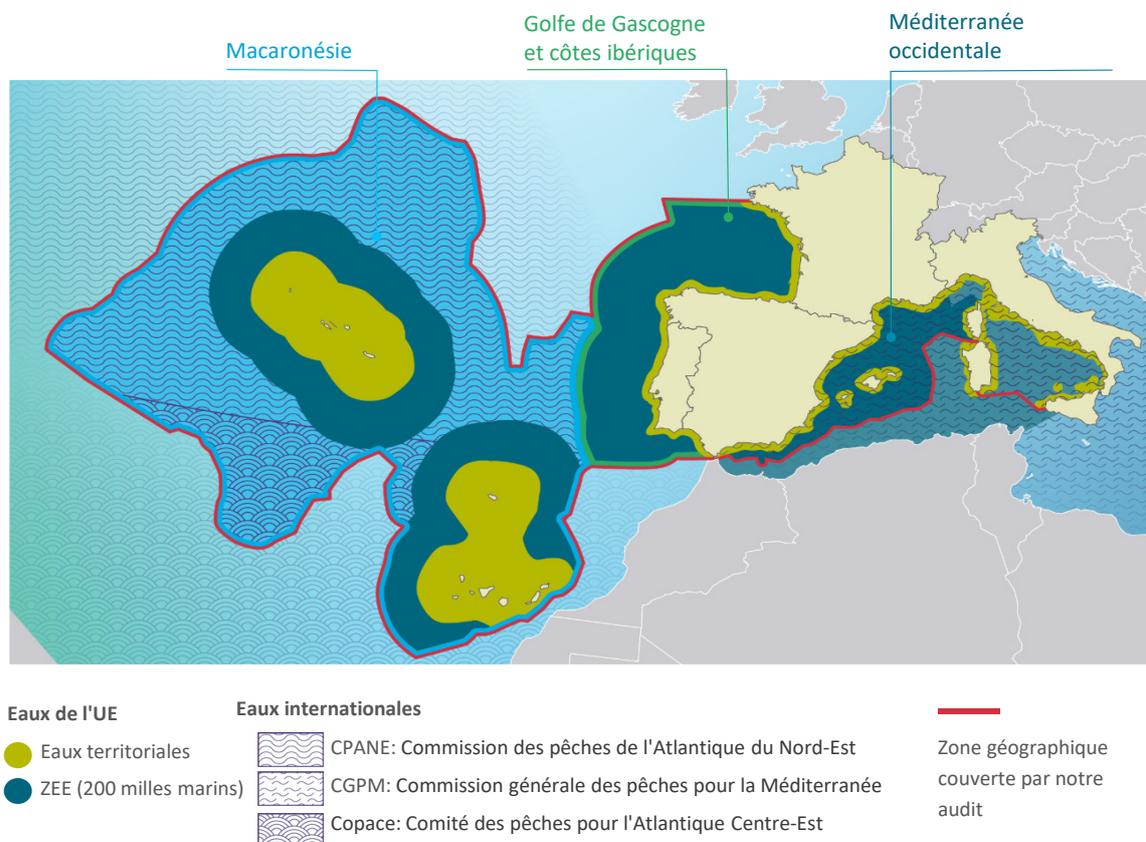
## Étendue et approche de l'audit

**25** Nous nous sommes penchés sur le cadre d'action et de financement de l'UE et sur la manière dont elle a cherché à alléger les principales pressions auxquelles sont soumis la biodiversité et les habitats marins, en particulier celle exercée par la pêche commerciale. Nous avons examiné:

- si le cadre de l'UE était bien conçu et si la Commission et les États membres l'appliquaient correctement;
- si des progrès avaient été accomplis dans l'Atlantique et la Méditerranée;
- si la Commission et les États membres avaient obtenu des résultats grâce aux fonds de l'UE.

**26** Notre audit a porté sur la période écoulée entre l'adoption, en 2008, de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» et le 1<sup>er</sup> mars 2020. Nous avons centré notre attention sur le golfe de Gascogne et les côtes ibériques, la Macaronésie et la Méditerranée occidentale, et nous nous sommes rendus dans les États membres riverains de ces zones maritimes, à savoir l'Espagne, la France, l'Italie et le Portugal. La *figure 6* présente la zone géographique sur laquelle notre audit a porté.

**Figure 6 – Zone géographique couverte par l'audit**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document technique *Delineation of the MSFD Article 4 marine regions and subregions*.

**27** Notre audit n'a porté ni sur la directive relative à la planification de l'espace maritime<sup>29</sup> ni sur la stratégie «Croissance bleue», étant donné que les États membres ne rendront pas compte à la Commission de la planification de l'espace maritime avant 2021.

**28** Dans le cadre de nos travaux d'audit, nous avons:

- examiné les propositions, lignes directrices et rapports pertinents de la Commission;
- effectué des visites auprès des autorités nationales et régionales, ainsi que de représentants du secteur de la pêche et d'organisations de protection de l'environnement en Espagne, en France, en Italie et au Portugal;

<sup>29</sup> Directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime.

- analysé le financement octroyé par l'UE à des projets visant à protéger le milieu marin et examiné ces projets, ainsi que 21 zones marines protégées établies de longue date et pour lesquelles des objectifs de protection divers ont été fixés, dans les zones maritimes sélectionnées;
- consulté un groupe d'experts afin de tirer parti de leurs connaissances pour analyser les liens entre les politiques de l'environnement et de la pêche;
- examiné des études et des rapports pertinents, notamment ceux du comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP) et de l'Agence européenne pour l'environnement.

**29** L'année 2020 est décisive pour l'UE en ce qui concerne la réalisation des objectifs de conservation fixés dans le cadre de la stratégie de 2011 en faveur de la biodiversité, du règlement PCP et de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin». En 2021 devrait se tenir une conférence des Parties à la convention des Nations unies sur la diversité biologique. Le présent rapport fournit une analyse des résultats obtenus à ce jour en ce qui concerne la protection de la biodiversité marine et peut donc alimenter le débat sur les choix à venir.

# Observations

## Les États membres peinent à appliquer le cadre de l'UE pour la protection du milieu marin

**30** Le cadre juridique de l'UE impose aux États membres de protéger le milieu marin. Nous avons vérifié si le cadre de l'UE avait été instauré et appliqué de façon à faciliter le respect de cette obligation. À cette fin, nous avons examiné si le cadre fournissait des outils efficaces pour protéger les zones maritimes, s'il établissait un socle clair pour l'intervention, s'il était coordonné avec d'autres domaines d'action ayant une incidence sur le milieu marin, et s'il reposait sur des avis scientifiques actualisés recensant les espèces et les habitats les plus menacés.

## Les zones marines protégées de l'UE offrent en pratique peu de protection

**31** La Commission définit les ZMP comme des zones marines créées dans le but premier de veiller à la conservation de la nature. Pour être efficaces, les ZMP doivent être dotées d'objectifs clairs, poursuivis au moyen d'actions bien gérées reposant sur les meilleures connaissances scientifiques disponibles<sup>30</sup>. La directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» impose aux États membres d'inclure dans leurs stratégies des mesures de protection spatiale, contribuant à créer un réseau de zones marines protégées cohérent et représentatif<sup>31</sup>.

**32** Les zones marines protégées ciblent de nombreux objectifs de conservation au moyen d'un large éventail de mesures de protection, qui peuvent prendre la forme de restrictions de pêche. Les États membres appliquent plusieurs niveaux de restrictions relatives à la pêche dans les ZMP (voir l'exemple présenté dans l'[encadré 5](#)). En 2018,

---

<sup>30</sup> COM(2015) 481 final du 1<sup>er</sup> octobre 2015, [Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'avancement de la mise en place des zones marines protégées \[conformément à l'article 21 de la directive 2008/56/CE \(directive-cadre «stratégie pour le milieu marin»\)\]](#).

<sup>31</sup> Article 13, paragraphe 4.

l'AEE a conclu que le réseau de zones marines protégées n'était pas représentatif du point de vue écologique<sup>32</sup>.

### Encadré 5

#### Différents niveaux de protection dans la ZMP des *Cinque Terre* (Italie)



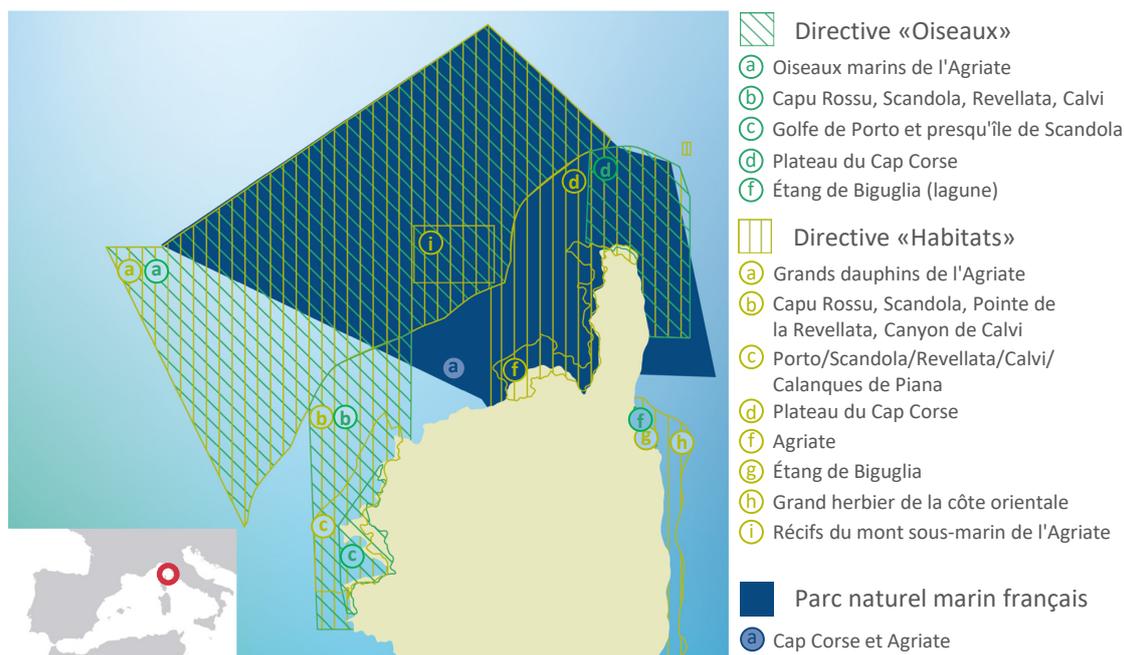
Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'une illustration originale © Ente Parco Nazionale delle Cinque Terre.

La ZMP couvre 4 554 ha, avec trois niveaux de protection. La zone A (pêche interdite) se limite à 104 ha (soit 2,3 % de la ZMP). Dans les zones B et C, les pêcheurs locaux sont autorisés à pêcher à condition d'en avoir reçu l'autorisation de l'autorité de gestion. La zone C est une zone tampon entre les zones présentant le plus d'intérêt pour la biodiversité et les zones extérieures à la ZMP et soumises à des restrictions moins sévères.

**33** Les ZMP ne remplissent pas les conditions requises pour être désignées au niveau de l'UE comme des sites du réseau Natura 2000, à moins qu'elles n'abritent des habitats ou des espèces répertoriés dans les directives «Oiseaux» et «Habitats». Souvent, les ZMP désignées se chevauchent les unes les autres et se recoupent avec les zones protégées au niveau national. La [figure 7](#) montre de quelle manière ces zones peuvent s'imbriquer.

<sup>32</sup> AEE, *Marine Protected Areas: Designed to conserve Europe's marine life, marine protected areas are a globally recognised tool for managing and enhancing our marine ecosystems*, 2018.

**Figure 7 – Zones protégées en Haute-Corse (France)**



Sources: INPN, Cartographie des espaces naturels ou protégés: [https://inpn.mnhn.fr/viewer-carto/espaces/I056FR9\\_100\\_008](https://inpn.mnhn.fr/viewer-carto/espaces/I056FR9_100_008) et outil de visualisation des sites Natura 2000: <https://natura2000.eea.europa.eu/>.

**34** Lorsque les ZMP visent à alléger les pressions exercées par la pêche, elles offrent des niveaux variables de protection. Nous avons examiné la manière dont les dispositions juridiques des États membres protégeaient 21 ZMP Natura 2000 établies de longue date (voir *annexe II*) et nous avons constaté que:

- a) pour trois (14 %), la pêche était interdite dans la majeure partie de la zone;
- b) pour neuf (43 %), les activités de pêche faisaient l'objet de certaines restrictions – interdiction de certaines techniques de pêche, autorisation requise, ou pêche autorisée dans la majeure partie de la zone;
- c) pour les neuf autres (43 %), les États membres imposaient aux activités de pêche peu de restrictions spécifiques, voire aucune.

**35** La législation de l'UE n'exige pas que les ZMP disposent de plans de gestion, mais l'OCDE<sup>33</sup> estime que ces derniers constituent une bonne pratique. Les plans de gestion définissent les actions nécessaires pour protéger les ZMP et désignent les autorités responsables de leur mise en œuvre. À peine plus de la moitié des ZMP que nous

<sup>33</sup> OCDE, *Marine Protected Areas Economics, Management and Effective Policy Mixes*, <https://www.oecd.org/environment/resources/Marine-Protected-Areas-Policy-Highlights.pdf>.

avons examinées disposaient de ce type de plan. En 2019, le Fonds mondial pour la nature (WWF)<sup>34</sup> a établi que 1,8 % seulement de l'espace maritime de l'UE faisait l'objet d'un plan de gestion dans le cadre d'une ZMP, alors que les zones protégées représentaient 12,4 % de cet espace. En 2020, l'AEE a indiqué que moins de 1 % des ZMP européennes pouvaient être considérées comme des réserves marines offrant une protection totale (par exemple avec l'interdiction de la pêche) et que la gestion des ZMP devait être renforcée<sup>35</sup>.

**36** Les États membres peuvent utiliser les ZMP pour protéger des zones marines contre toute une série de pressions autres que la pêche (comme le dragage, les activités minières, l'exploration pétrolière et gazière, les rejets industriels, le mouillage, le transport maritime ou les câbles sous-marins).

**37** En 2019, une étude scientifique<sup>36</sup> a conclu que dans 59 % des ZMP analysées, la pêche commerciale au chalut était pratiquée à des niveaux plus élevés que dans les zones non protégées et que de nombreuses ZMP ne préservaient pas les espèces vulnérables. Les auteurs de cette étude relèvent qu'une grande partie du réseau de ZMP de l'UE, impressionnant par sa taille, fournit un faux sentiment de sécurité au regard des mesures de conservation concrètes qui y sont prises. Dans les ZMP où s'appliquaient des restrictions de pêche, nous avons trouvé des exemples où des méthodes de protection supplémentaires ont été utilisées (voir [encadré 6](#)).

---

<sup>34</sup> WWF, *Protecting Our Ocean – Europe's Challenges to Meet the 2020 Deadlines*, 2019.

<sup>35</sup> AEE, *Marine messages II*, encadré 3.2, 2020.

<sup>36</sup> Dureuil et al., «Elevated trawling inside protected areas undermines conservation outcomes in a global fishing hot spot», *Science*, vol. 362, n° 6421, p. 1403-1407, 2018.

## Encadré 6

### Zones marines protégées (ZMP) et protection contre la pêche

Dans la ZMP des *Cinque Terre* (Italie), bien que des interdictions de pêche existent, les gestionnaires avaient connaissance d'épisodes fréquents de chalutage illégal à l'intérieur de la zone protégée. En 2009, ils ont installé des dispositifs anti-chalutage (voir photo) pour réduire la pêche illicite. Ces dispositifs bloquent le chalut et emmêlent les filets.



Source: © Parco Nazionale delle Cinque Terre.

**38** En 2018, l'AEE a constaté<sup>37</sup> que l'UE avait atteint l'objectif de couverture spatiale consistant à désigner au moins 10 % de ses eaux comme ZMP au plus tard en 2020, mais que les bandes côtières étaient surreprésentées parmi les zones protégées, au détriment de la haute mer. Elle en a conclu que le réseau de ZMP n'était toujours pas représentatif de l'ensemble de la biodiversité dans les zones couvertes et que la biodiversité marine devait être mieux protégée<sup>38</sup>. En 2020, la Commission a estimé que moins de 1 % des zones marines étaient strictement protégées dans l'UE<sup>39</sup>.

---

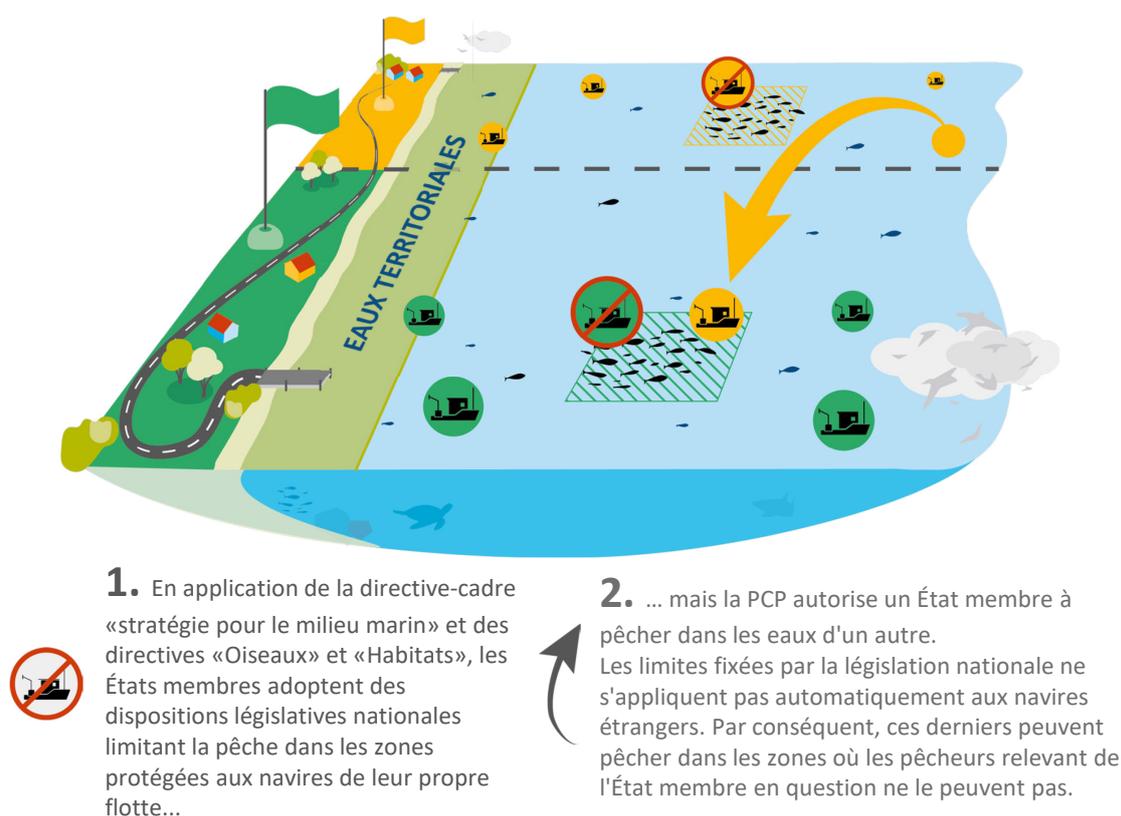
<sup>37</sup> AEE, *EU reaches the Aichi target of protecting ten percent of Europe's seas*, 2018.

<sup>38</sup> AEE, *Marine Protected Areas*, 2018.

<sup>39</sup> COM(2020) 380 final du 20 mai 2020, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, Ramener la nature dans nos vies*.

**39** Le **tableau 1** montre que les responsabilités en ce qui concerne les politiques de l'environnement et de la pêche sont réparties différemment selon le type de zone marine. Les États membres sont tenus de respecter les engagements en matière de conservation du milieu marin énoncés dans la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» et dans les directives «Oiseaux» et «Habitats». À cette fin, ils mettent en place des ZMP et imposent des restrictions à leurs propres navires de pêche. Dans les eaux territoriales, ils peuvent également limiter la pêche aux navires opérant traditionnellement dans ces eaux à partir des ports de la côte adjacente, mais ne peuvent pas le faire unilatéralement pour les ZMP situées en dehors de cette bande côtière (voir **figure 8**) et doivent engager des discussions multilatérales prévues dans le cadre de la PCP.

**Figure 8 – Les ZMP situées en dehors des bandes côtières sont moins protégées**



Source: Cour des comptes européenne.

## Les instruments réglementaires qui devaient faire le lien entre la politique de l'UE en faveur de la biodiversité marine et la PCP n'ont pas fonctionné correctement

**40** La législation de l'UE relative à la biodiversité marine et à la PCP contient des dispositions visant à lier la protection du milieu marin (relevant principalement de la compétence des États membres) à des mesures de conservation des ressources de pêche (relevant de la compétence exclusive de l'UE). Nous avons analysé le fonctionnement concret de ces dispositions dans les zones maritimes que nous avons examinées, lesquelles sont précisées au point **26**.

### L'article 11 du règlement PCP

**41** Les États membres sont chargés de la création de zones marines protégées et sont tenus de respecter les engagements en matière de conservation figurant dans les directives «Oiseaux» et «Habitats» et dans la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin». Toutefois, la pêche relevant de la compétence de l'UE, l'article 11 du règlement PCP autorise les États membres, lorsqu'ils cherchent à limiter les incidences des navires de pêche d'autres États membres, à soumettre des recommandations communes pour permettre à la Commission de prendre des mesures.

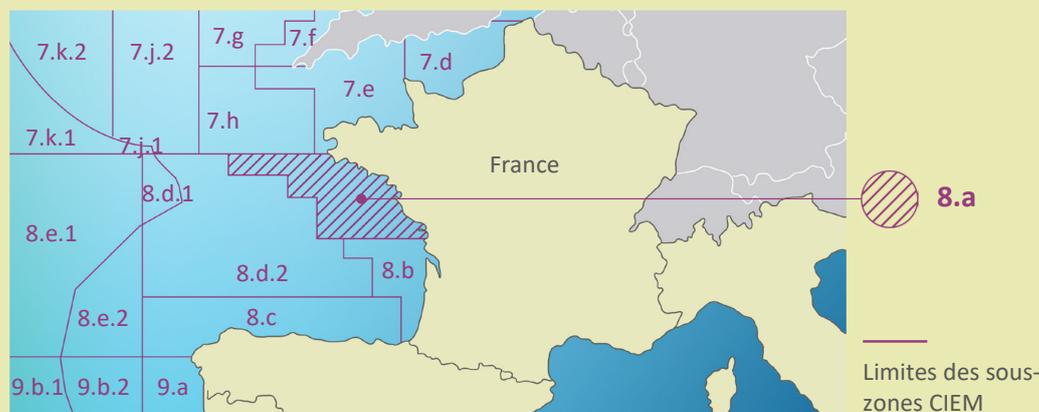
**42** Les États membres où nous nous sommes rendus n'ont pas cherché à faire usage de l'article 11 du règlement PCP. Ils nous ont expliqué que cette situation découlait principalement du fait que le processus, qui consiste à formuler des recommandations communes qui seront suivies par des actes délégués de la Commission, était compliqué à appliquer et pouvait:

- aboutir à des restrictions définitives moins sévères que celles initialement demandées par l'État membre auteur de la proposition,
- nécessiter de longues discussions pendant lesquelles la zone reste ouverte aux navires d'autres États membres et les habitats sensibles continuent d'être endommagés (voir l'exemple présenté dans l'*encadré 7*).

## Encadré 7

### Exemple de difficultés rencontrées lors de l'application de l'article 11 du règlement PCP

Si, par exemple, la France avait besoin d'imposer des restrictions de pêche pour se conformer à la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» dans une petite zone située dans ses eaux de la zone CIEM 8.a (voir ci-après), elle pourrait les appliquer aux navires français. Pour étendre les restrictions à tous les navires de l'UE, la France devrait s'entendre sur une recommandation commune avec tous les autres États membres ayant un intérêt direct dans la gestion de la zone en question (la Commission nous a informés que huit États membres déclarent des captures dans la zone CIEM 8.a).



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'une illustration de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Original Scientific Illustrations Archive*. Reproduction autorisée.

Toutefois, aucune date butoir n'est fixée aux États membres consultés pour réagir à la proposition de la France. S'ils réagissaient, ils pourraient accepter une recommandation commune contenant des mesures moins strictes que celles proposées. Si la France était en désaccord, elle devrait étayer sa demande de preuves scientifiques. Or il est difficile de démontrer les avantages concrets des mesures de protection pour le milieu marin. L'ensemble du processus pourrait prendre plusieurs années.

**43** La Commission a reconnu que les actes délégués transposant les recommandations communes, au titre de l'article 11 du règlement PCP, «ont mis plus de temps à voir le jour et ne couvrent que certaines zones de la mer du Nord et de la mer Baltique»<sup>40</sup>. En sept ans, la Commission a adopté six recommandations communes

<sup>40</sup> COM(2019) 274 final du 7 juin 2019, [Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant l'état de mise en œuvre de la politique commune de la pêche et la consultation sur les possibilités de pêche pour 2020](#).

portant sur la mer du Nord et la mer Baltique<sup>41</sup>, mais aucune sur la Méditerranée, ni aucune concernant la zone géographique couverte par notre audit. Nous estimons que cette procédure ne permet pas de protéger à temps des activités de pêche un grand nombre de ZMP Natura 2000. L'AEE a fait observer, en 2020, que la procédure au titre de l'article 11 avait souvent pour conséquence de favoriser les intérêts de la pêche commerciale au détriment des obligations en matière de conservation de la nature<sup>42</sup>.

**44** En 2018, la Commission a proposé d'étendre la définition des zones de pêche à accès réglementé à toute zone protégée établie par les États membres. Leur donner les moyens de contrôler les activités de pêche dans ces zones<sup>43</sup> simplifierait le processus actuellement applicable en vertu de l'article 11.

#### **L'article 15 de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin»**

**45** Si, dans leur démarche pour atteindre l'objectif de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» consistant à parvenir à un bon état écologique dans leurs zones marines, les États membres jugent nécessaire de prendre des mesures qui dépassent leurs compétences (par exemple, liées à la politique de la pêche), ils peuvent soulever la question au niveau de l'UE en vertu de l'article 15 de ladite directive-cadre («Recommandations en vue d'une action de la Communauté»). Sur les quatre États membres où nous nous sommes rendus, seul le Portugal avait fait usage de cette possibilité.

**46** En 2014, afin de respecter ses engagements pris dans le cadre des directives «Oiseaux» et «Habitats» et de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin», le Portugal a interdit à ses navires la pêche au chalut de fond dans une grande partie de sa ZEE et de son plateau continental (voir *figure 9*). En juillet 2015, le Portugal a demandé à la Commission de solliciter la CPANE afin d'étendre l'interdiction aux navires des autres États membres de l'UE et des pays tiers, en application de l'article 15 de la directive-cadre. En 2016, la Commission a demandé au Portugal de fournir de nouvelles études scientifiques, mais les autorités portugaises nous ont expliqué qu'elles ne l'ont pas jugé nécessaire. Par conséquent, dans cette zone, la

---

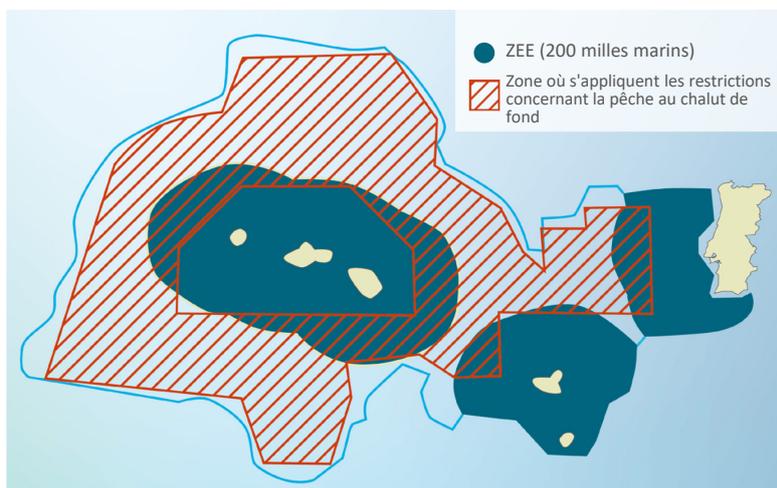
<sup>41</sup> Voir [https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing\\_rules\\_fr](https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing_rules_fr).

<sup>42</sup> AEE, *Marine messages II*, encadré 3.2, 2020.

<sup>43</sup> COM(2018) 368 final du 30 mai 2018, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil et modifiant les règlements (CE) n° 768/2005, (CE) n° 1967/2006, (CE) n° 1005/2008 du Conseil et le règlement (UE) 2016/1139 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le contrôle des pêches.*

pêche au chalut de fond est interdite aux navires portugais alors que ceux des autres États membres la pratiquaient toujours au moment de notre audit.

### Figure 9 – Zone interdite d'accès aux chalutiers portugais pratiquant la pêche au chalut de fond



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'arrêté ministériel portugais n° 114/2014 (© Ministério do Mar).

### Les règles de l'UE visant à protéger les écosystèmes et habitats marins essentiels ne leur ont pas permis de se régénérer

**47** La législation de l'UE protège les espèces et habitats menacés figurant sur les listes annexées aux directives «Oiseaux» et «Habitats», et certaines de ces espèces (comme les requins) font l'objet de restrictions de captures dans le cadre de la PCP. La directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» laisse les États membres libres de décider quels espèces et habitats menacés ils veulent protéger.

**48** L'UE a approuvé les annexes des directives «Oiseaux» et «Habitats» il y a plus de 25 ans. Or celles-ci ne tiennent pas compte des dernières connaissances scientifiques et ne couvrent pas suffisamment les habitats marins. Par exemple, la raie maltaise (*Leucoraja melitensis*), une espèce que l'UICN considère comme étant en danger critique d'extinction<sup>44</sup>, et ses habitats de reproduction (des fonds vaso-sableux à plus de 60 mètres de profondeur) ne sont pas couverts par les directives «Oiseaux» et «Habitats». Ces directives établissent les procédures permettant d'actualiser les listes des espèces et habitats protégés, mais la Commission n'y a pas encore eu recours<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> UICN, *European Red List of Marine Fishes*, 2015.

<sup>45</sup> Directive «Habitats», article 19; directive «Oiseaux», articles 15 et 16.

**49** En 2015, l'AEE<sup>46</sup> constatait que les directives «Nature» (les directives «Oiseaux» et «Habitats») excluaient des dispositifs de protection officiels certaines composantes essentielles de l'écosystème marin, et citait notamment les poissons de mer (par exemple les espèces exploitées à des fins commerciales), les invertébrés (par exemple les moules et les étoiles de mer), ainsi que les habitats marins hauturiers (par exemple les bancs de sable à plus de 20 m de profondeur ou les habitats de fonds meubles) ainsi que la faune et la flore qui leur sont associées.

**50** L'ajout d'espèces aux annexes des directives «Oiseaux» et «Habitats» permettrait de les placer plus facilement sous la protection des règles de la PCP. Par exemple, le règlement «Méditerranée» interdit la capture des espèces figurant sur la liste de la directive «Habitats»<sup>47</sup>. En vertu de ce même règlement, il demeure légal de capturer des espèces menacées (par exemple des éponges et des coraux) qui ne sont pas mentionnées à l'annexe de cette directive. De même, le règlement «Mesures techniques»<sup>48</sup> fait fréquemment référence aux espèces visées dans la directive.

**51** L'UE a pris des initiatives pour protéger les requins (voir [encadré 8](#)), mais elle n'a pas désigné de zones protégées. À la différence de l'UE, les États-Unis d'Amérique ont défini, en 2006, des habitats essentiels pour les poissons grands migrants de l'Atlantique (*Essential Fish Habitats for Atlantic Highly Migratory Species*), dont les requins.

---

<sup>46</sup> Rapport n° 3/2015 de l'AEE, *Marine protected areas in Europe's seas*.

<sup>47</sup> Règlement «Méditerranée», article 3.

<sup>48</sup> Règlement (UE) 2019/1241 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à la conservation des ressources halieutiques et à la protection des écosystèmes marins par des mesures techniques (JO L 198 du 25.7.2019).

## Encadré 8

### Initiatives prises par l'UE pour la protection des requins

Le règlement PCP interdit la pêche ciblée de certaines espèces de requins, qui doivent être rejetés morts ou vivants s'ils sont capturés accidentellement.

En 2009, la Commission a adopté un plan d'action pour la conservation et la gestion des requins, que le Conseil des ministres de l'UE a approuvé<sup>49</sup>. En 2019, le CSTEP a fait état d'avancées perceptibles dans la gestion et la conservation des requins sur la dernière décennie, mais a également insisté sur le fait que la situation de nombreuses populations de squales restait préoccupante<sup>50</sup>.

Depuis 2003, l'UE interdit l'enlèvement des nageoires de requin à bord des navires (le «finning»), qui constitue l'une des principales menaces pour la conservation de l'espèce<sup>51</sup>.

## Des progrès dans l'Atlantique, mais des résultats médiocres en Méditerranée

**52** Le règlement PCP impose la conservation des ressources biologiques de la mer et la gestion durable des pêches en limitant les activités de pêche à des niveaux qui permettent d'obtenir le RMD. Nous avons examiné si la mise en œuvre du règlement PCP contribuait à la conservation des ressources et des habitats marins. Nous observons que, pour que cet objectif puisse être atteint, la PCP devrait instaurer des mesures conformes aux meilleurs avis scientifiques disponibles pour lutter contre la surpêche, et empêcher la surexploitation des ressources marines en adaptant la capacité de pêche des flottes à des niveaux de captures compatibles avec une pêche durable<sup>52</sup>. Selon nous, l'existence d'un régime de contrôle de la pêche efficace constitue un élément essentiel.

<sup>49</sup> COM(2009) 40 final du 5 février 2009, [Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative à un plan d'action communautaire pour la conservation et la gestion des requins](#).

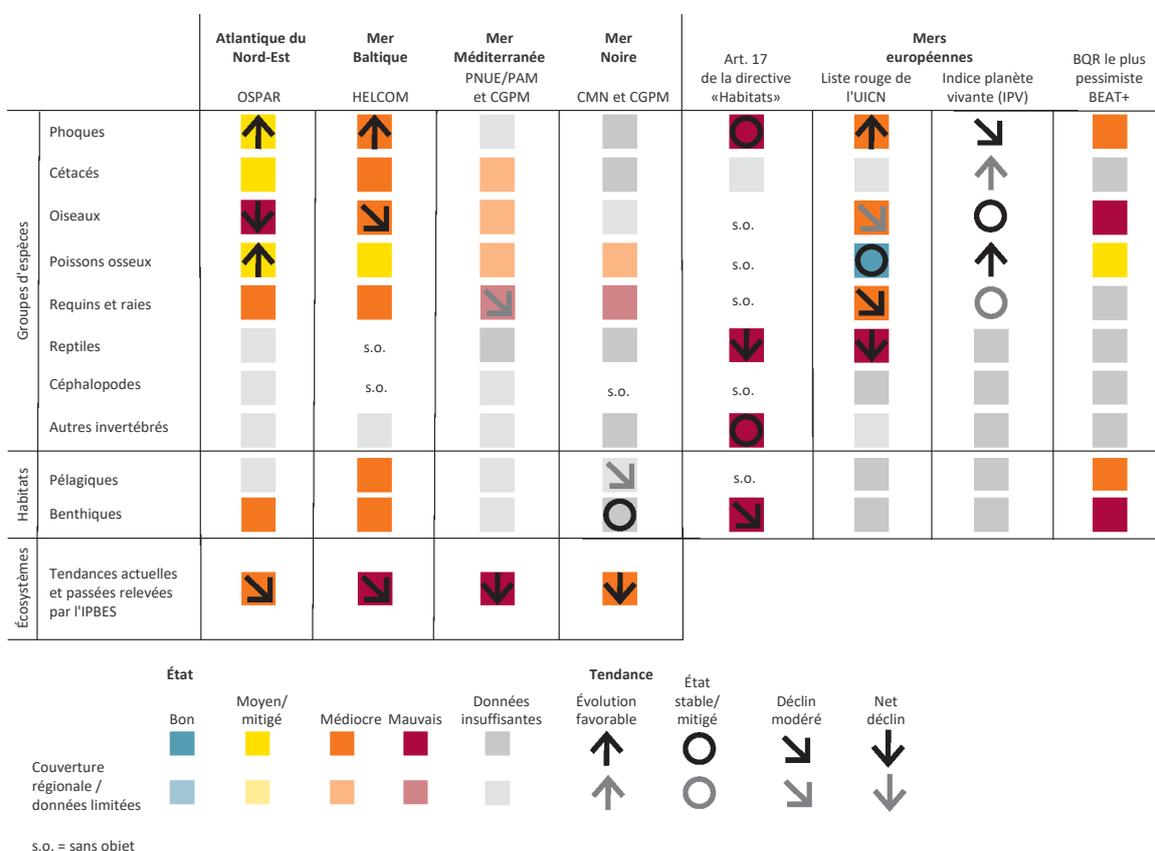
<sup>50</sup> CSTEP, rapport STECF-19-17.

<sup>51</sup> Règlement (CE) n° 1185/2003 du Conseil du 26 juin 2003 relatif à l'enlèvement des nageoires de requin à bord des navires (modifié) (JO L 167 du 4.7.2003).

<sup>52</sup> Règlement PCP, articles 2 et 3.

**53** L'AEE a fait savoir, en 2020, que l'objectif du règlement PCP consistant à exploiter tous les stocks à des niveaux permettant d'obtenir le RMD au plus tard en 2020 ne serait probablement pas atteint<sup>53</sup>. Dans le même rapport, elle indique que malgré un certain degré d'incertitude, le message est clair: l'UE n'est pas parvenue à enrayer la perte de biodiversité marine à l'échéance de 2020<sup>54</sup>. La *figure 10* illustre ce constat, ainsi que l'insuffisance des données disponibles pour évaluer l'état de la biodiversité dans de nombreuses zones.

**Figure 10 – État général de la biodiversité et tendances en la matière dans les mers européennes**



*Remarques:* PNUE/PAM: Programme des Nations unies pour l'environnement – plan d'action pour la Méditerranée; CMN: Commission de la mer Noire; BEAT+: outil combinant des indicateurs existants pour évaluer la variabilité spatiale de la biodiversité; BQR: ratio de qualité de la biodiversité (*Biodiversity Quality Ratio*). Les autres abréviations sont explicitées en différents endroits du présent rapport d'audit.

*Source:* © Agence européenne pour l'environnement, *EEA Report: Marine messages II*, 2020, tableau 3.1, p. 26.

<sup>53</sup> AEE, *Marine messages II*, 2020, p. 11.

<sup>54</sup> AEE, *Marine messages II*, 2020, p. 25.

**54** Dans l'Atlantique, la surpêche a commencé à diminuer ces dernières années grâce à la PCP. En Méditerranée, elle reste à des niveaux trop élevés pour être durables. Nous avons examiné les facteurs qui, selon nous, ont contribué à l'obtention de ces résultats mitigés sur le plan de la conservation.

### Des progrès sensibles dans l'Atlantique

**55** En ce qui concerne les stocks pour lesquels des avis scientifiques sur le RMD sont disponibles, le nombre de totaux admissibles des captures (TAC) fixés sur la base de ces avis a augmenté ces dernières années<sup>55</sup>. La Commission estime que la pêche durable concernera 99 % des poissons pêchés en 2020, en volume, et 73 % des stocks biologiques.

**56** En 2019, le CSTEP a observé une amélioration de la biomasse moyenne des stocks dans l'Atlantique du Nord-Est<sup>56</sup>. La biomasse des stocks des côtes ibériques et du golfe de Gascogne est en forte augmentation. Le CSTEP constate toutefois que, dans l'ensemble, de nombreux stocks – parmi ceux pour lesquels les informations disponibles permettaient une évaluation – sont restés surexploités en 2017 (40 %) ou se situaient en deçà des limites de sécurité biologique (35 %), et que les progrès semblent trop lents pour atteindre le RMD en 2020.

**57** Le CIEM fournit des avis sur de nombreux stocks biologiques de poissons. En 2017, le CSTEP a relevé que, faute de données suffisantes, le CIEM n'avait pas été en mesure de fournir une estimation du RMD pour plus de la moitié des stocks biologiques<sup>57</sup>. Sur les 156 stocks halieutiques soumis à quota, le CIEM a pu émettre un avis sur le RMD pour 86, soit 55 % d'entre eux<sup>58</sup>. Le CIEM a appliqué l'approche de précaution dans les autres cas, ce qui peut conduire à des taux d'exploitation plus élevés que ceux correspondant au RMD (voir [encadré 2](#)).

---

<sup>55</sup> Document de travail des services de la Commission, p. 9.

<sup>56</sup> CSTEP, *Monitoring the performance of the Common Fisheries Policy (STECF-Adhoc-19-01)*. Il s'agit d'un rapport remis par un groupe d'experts au CSTEP en mars 2019. Les données analysées vont jusqu'en 2017. Voir p. 7 et 11.

<sup>57</sup> CSTEP, rapport STECF-19-01, p. 11.

<sup>58</sup> Document de travail des services de la Commission accompagnant le document COM(2019) 274 final, p. 7.

**58** Des rapports ont montré qu'il était arrivé, dans le passé, que la Commission propose des limites de capture parfois supérieures à celles figurant dans les avis scientifiques remis par le CIEM. À son tour, le Conseil revoyait encore à la hausse les limites proposées par la Commission (voir [encadré 9](#)).

### Encadré 9

#### Certains rapports critiquent les limites de capture fixées pour l'Atlantique

Dans son rapport de 2019 intitulé «*Taking stock – are TACs set to achieve MSY?*», l'organisation ClientEarth a établi que le pourcentage de limites de capture pour lesquelles la proposition de la Commission était supérieure à celle des avis scientifiques avait été compris entre 41 % et 47 % de 2015 à 2019, et que le pourcentage de limites de capture approuvées par le Conseil supérieures à celles figurant dans les avis scientifiques était plus élevé encore.

Dans son rapport de 2019 intitulé *EU fisheries management improves but still lags behind scientific advice*, l'organisation Pew Charitable Trusts indique que le pourcentage de limites de capture pour lesquelles la proposition de la Commission était supérieure à celle des avis scientifiques a diminué au fil du temps. Dans ce même rapport, elle précise que le pourcentage de limites de capture fixées par le Conseil supérieures à celles figurant dans les avis scientifiques suivait aussi une courbe descendante, mais qu'il représentait toujours 42 % des stocks dans l'Atlantique du Nord-Est en 2019.

### Les nombreuses actions de l'UE n'ont pas contribué à réduire la surpêche en Méditerranée

**59** Le CSTEP a conclu, dans son rapport de 2019 sur le suivi de la performance de la PCP, que l'état des stocks halieutiques en Méditerranée restait médiocre<sup>59</sup>. La Commission a estimé que les taux d'exploitation de la Méditerranée et de la mer Noire étaient 2,2 fois supérieurs à ceux compatibles avec l'obtention du RMD; elle relève également qu'entre 2003 et 2016, la biomasse des stocks halieutiques n'a pas connu d'augmentation notable<sup>60</sup>. En 2020, l'AEE a indiqué que 6 % seulement des stocks évalués en Méditerranée satisfaisaient aux critères du RMD<sup>61</sup>.

<sup>59</sup> CSTEP, rapport STECF-Adhoc-19-01.

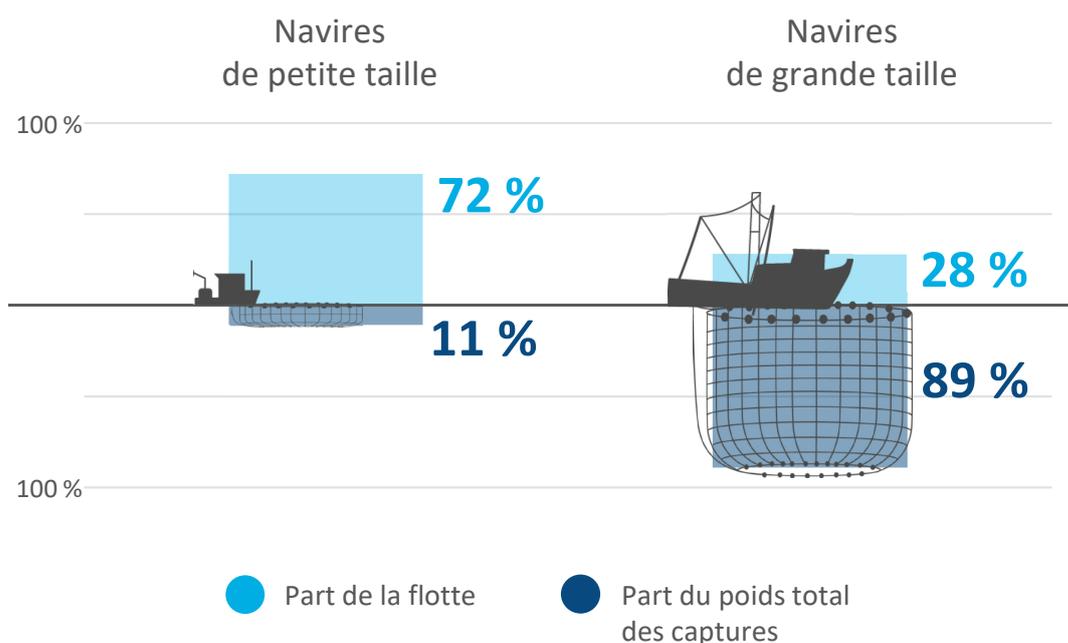
<sup>60</sup> COM(2019) 274 final du 7 juin 2016.

<sup>61</sup> AEE, *Marine messages II*, 2020, p. 17.

**60** Le CSTEP a signalé les limites du **régime de gestion de l'effort de pêche** utilisé en Méditerranée et a suggéré d'examiner d'autres options fondées sur les captures (TAC). La Commission a intégré ce type de mesure dans ses propositions relatives aux plans de gestion pluriannuels de l'UE pour la Méditerranée occidentale et l'Adriatique, mais elles ont été rejetées par les colégislateurs. Le CSTEP a indiqué que les réductions de l'effort de pêche ne se traduisaient pas automatiquement par une diminution des captures<sup>62</sup>.

**61** Le CSTEP a estimé qu'en 2016, la flotte de petite pêche côtière de l'UE opérant en Méditerranée comprenait environ 17 500 navires<sup>63</sup>. Les grands navires pêchent nettement plus de poissons que les navires de petite taille. La **figure 11** montre la répartition approximative de la flotte et du poids total des captures entre navires de petite et de grande taille.

**Figure 11 – Les navires de l'UE en Méditerranée**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations figurant dans le rapport STECF-18-07.

**62** Les États membres devraient assurer un suivi des débarquements effectués dans leurs ports, et la législation de l'UE exige que tous les produits de la pêche soient d'abord commercialisés ou enregistrés dans une criée ou auprès d'acheteurs

<sup>62</sup> Voir les rapports du CSTEP: PLEN 17-02, PLEN 18-01, STECF-18-09 et STECF-18-13.

<sup>63</sup> CSTEP, *The 2018 Annual economic report on the EU fishing fleets* (STECF-18-07), p. 163.

enregistrés ou d'organisations de producteurs<sup>64</sup>. Par conséquent, les autorités des États membres et les responsables des sites de débarquement devraient être en mesure de produire des bases de données complètes sur les captures. En 2017, le CSTEP a constaté que des progrès avaient été accomplis dans l'évaluation des stocks de la Méditerranée, mais que les données disponibles n'étaient pas suffisamment fiables, les informations des pêcheries étant souvent partielles et imprécises et les séries chronologiques, relativement courtes<sup>65</sup>. Il a également fait remarquer que le suivi, par les États membres, de l'intensité de l'effort de pêche d'une grande partie de la flotte méditerranéenne de l'UE laissait à désirer<sup>66</sup>.

**63** En 2019, le CSTEP a réalisé l'examen ex post de 22 **plans de gestion nationaux** adoptés en application du règlement «Méditerranée». Il a conclu que les anciens plans de gestion nationaux relevant du règlement «Méditerranée» n'avaient, dans la plupart des cas, pas contribué à améliorer l'état des stocks de Méditerranée, toujours médiocre. Il a en outre constaté que le lancement de certains de ces plans s'était accompagné de demandes de dérogation à certaines dispositions du règlement «Méditerranée»<sup>67</sup>.

**64** Le règlement «Méditerranée» vise à protéger les zones de reproduction et les **habitats sensibles**<sup>68</sup>. Il imposait aux États membres de fournir à la Commission, avant le 31 décembre 2007, les informations pertinentes pour l'établissement de ces zones, et donnait au Conseil jusqu'à fin 2008 pour désigner «les zones de pêche protégées qui se situent essentiellement au-delà des mers territoriales des États membres, pour ce qui concerne les types d'activités de pêche qui y sont interdits ou autorisés». Les États membres n'ont pas communiqué ces informations à la Commission.

**65** En 2019, l'UE a adopté un **plan pluriannuel** portant sur six espèces démersales en Méditerranée occidentale<sup>69</sup>. Le plan contient des mesures de sauvegarde<sup>70</sup> qui consistent à prendre des mesures correctives (comme des interdictions) lorsque les avis scientifiques indiquent que les stocks sont menacés, mais il est difficile d'effectuer

---

<sup>64</sup> Voir considérant 21 et article 59 du règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil.

<sup>65</sup> Voir le rapport du CSTEP STECF-17-02.

<sup>66</sup> Voir le rapport du CSTEP PLEN 17-02.

<sup>67</sup> Voir le rapport du CSTEP PLEN 19-01.

<sup>68</sup> Voir considérant 18 et articles 5 et 6 du règlement (CE) n° 1967/2006 du Conseil.

<sup>69</sup> Règlement (UE) 2019/1022 du 20 juin 2019.

<sup>70</sup> Articles 6 et 17.

le suivi des captures et d'obtenir des données de bonne qualité (voir point 62). La Commission évaluera le plan en 2024, soit peu de temps avant l'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2025, date à laquelle des niveaux d'exploitation conformes au RMD devront être atteints.

**66** Les **mesures techniques** sont les règles qui définissent comment, où et quand les pêcheurs commerciaux peuvent exercer leurs activités. En 2019, l'UE a adopté le règlement «Mesures techniques»<sup>71</sup>, applicable dans toutes les eaux de l'UE. L'un des objectifs de ce règlement est de faire en sorte que la gestion des pêches contribue à la mise en œuvre de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» et des directives «Oiseaux» et «Habitats»<sup>72</sup>.

**67** Avant l'adoption du règlement «Mesures techniques», il n'existait aucun mécanisme permettant de suivre les progrès accomplis. Le règlement habilite la Commission à adopter, le cas échéant<sup>73</sup>, des actes délégués et dispose qu'elle est tenue de présenter un rapport tous les trois ans. Le premier de ces rapports triennaux doit être remis en 2020.

**68** Les règlements «Méditerranée»<sup>74</sup> et «CGPM»<sup>75</sup> contiennent chacun des mesures techniques supplémentaires qui ne s'appliquent qu'aux zones sur lesquelles ils portent. L'UE est partie à la CGPM, mais elle est en droit d'adopter des règles plus strictes si elle estime que les mesures prévues par celle-ci ne vont pas assez loin pour prévenir les effets destructeurs des activités de pêche<sup>76</sup>. Les mesures techniques pourraient contribuer plus efficacement à limiter autant que possible les conséquences environnementales néfastes de la pêche sur le milieu marin en Méditerranée.

---

<sup>71</sup> Règlement (UE) 2019/1241.

<sup>72</sup> Voir article 3, paragraphe 2, point d).

<sup>73</sup> Voir, par exemple, article 10, paragraphe 4, article 12, paragraphe 2, article 15, paragraphe 2, article 23, paragraphes 1 et 5, article 27, paragraphe 7, et article 31, paragraphe 4.

<sup>74</sup> Règlement n° 1967/2006.

<sup>75</sup> Règlement n° 1343/2011.

<sup>76</sup> COM(2007) 604 final du 17 octobre 2007, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions relative aux [pratiques de pêche destructrices en haute mer et à la protection des écosystèmes vulnérables d'eaux profondes](#).

**69** Les données relatives aux pêcheries sont collectées en application du règlement instituant un régime de contrôle<sup>77</sup> et du règlement relatif au cadre pour la collecte des données. À l'issue de son évaluation du règlement instituant un régime de contrôle réalisée en 2017, la Commission a conclu qu'il ne répondait pas tout à fait aux besoins<sup>78</sup>, ce qui l'a conduite à en proposer un nouveau<sup>79</sup>. L'exemption de déclaration pour les navires de moins de 12 mètres et pour les captures de moins de 50 kg constitue un point particulièrement épineux. La proposition, pour laquelle le processus législatif est encore en cours, contient des dispositions renforçant la surveillance de la petite pêche artisanale et prévoit l'obligation pour tous les navires de s'équiper d'un système de repérage.

**70** Jusqu'à présent, la CGPM a établi huit zones de pêche à accès réglementé (comme la zone de la fosse de Jabuka/Pomo) destinées à protéger les habitats sensibles situés en eau profonde et les habitats essentiels pour les poissons; ces zones couvrent environ 1 % de la Méditerranée (voir *figure 12*). En outre, depuis 2005, la CGPM interdit l'utilisation de dragues remorquées et de chaluts dans toutes les eaux par plus de 1 000 mètres de fond (ce qui représente 59 % de la Méditerranée et de la mer Noire) afin de protéger les habitats des fonds marins méconnus.

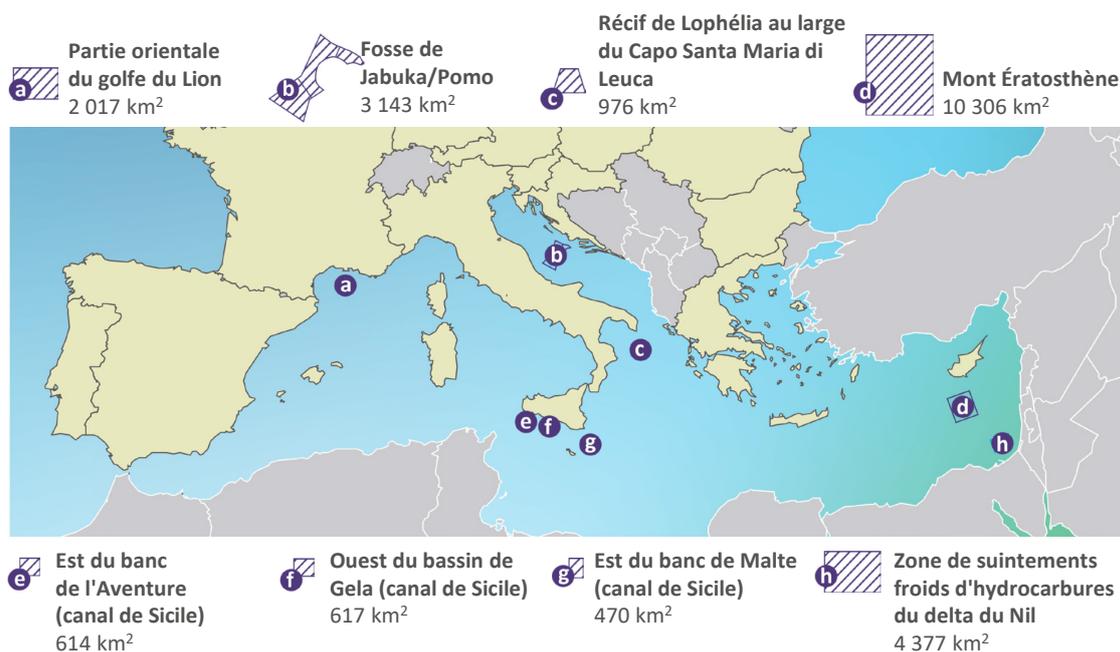
---

<sup>77</sup> Rapport du CSTEP PLEN 17-02.

<sup>78</sup> COM(2017) 192 final du 24 avril 2017, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil – *Mise en œuvre et évaluation du règlement (CE) n° 1224/2009 instituant un régime de l'Union de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche en conformité avec l'article 118.*

<sup>79</sup> COM(2018) 368 final du 30 mai 2018.

**Figure 12 – Zones de pêche à accès réglementé établies par la CGPM**

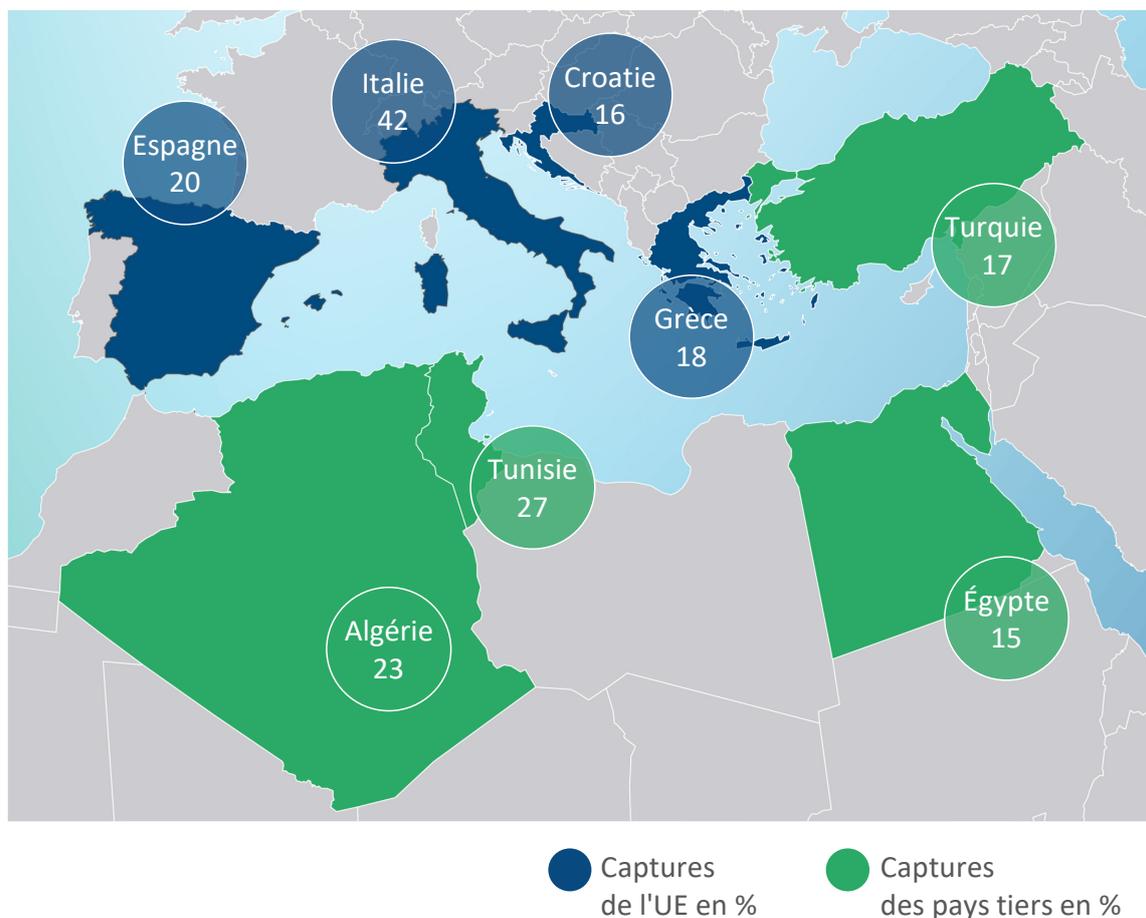


Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'une illustration de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Original Scientific Illustrations Archive*. Reproduction autorisée.

**71** La gestion partagée de la pêche avec des pays tiers constitue une difficulté supplémentaire en Méditerranée. En 2017, les captures de l'UE représentaient, en poids, environ 52 % des captures en Méditerranée. La **figure 13** montre que quatre États membres de l'UE sont responsables de la quasi-totalité des captures de l'Union et que quatre autres pays concentrent plus de 80 % des captures des pays tiers<sup>80</sup>.

<sup>80</sup> Source: Base de données de la CGPM.

**Figure 13 – Principaux pays pratiquant la pêche en Méditerranée**



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

### Les instruments de l'UE pour lutter contre la surcapacité de pêche sont en décalage avec les besoins régionaux et les incidences sur l'environnement

**72** La PCP vise à empêcher la surexploitation des ressources marines en adaptant la capacité de pêche des flottes à des niveaux de captures compatibles avec le RMD<sup>81</sup>. Dans leur [rapport annuel d'activités 2017](#), les services de la Commission relèvent que la surcapacité est considérée comme l'une des premières causes de la surpêche en Méditerranée, compte tenu du manque global de contrôles et du fait que la régulation de la mortalité par pêche repose sur l'effort de pêche.

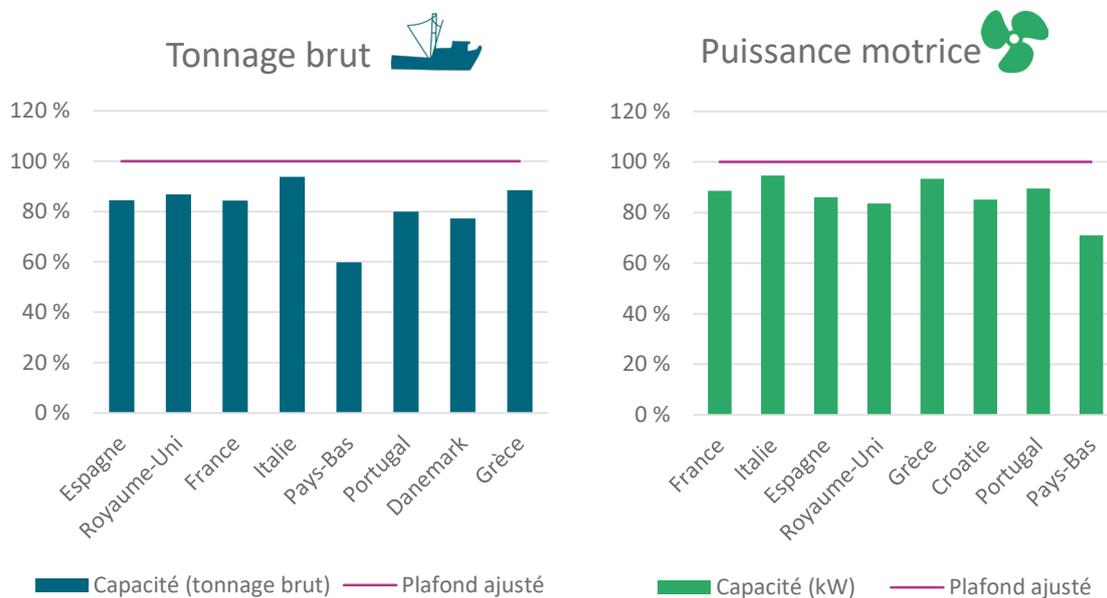
**73** En vertu du règlement PCP, les États membres sont tenus d'adapter la capacité de leur flotte aux possibilités de pêche dont ils disposent. Le règlement plafonne la capacité de pêche de chaque État membre en termes de tonnage et de puissance

<sup>81</sup> Voir article 2, paragraphe 5, point d), du règlement PCP.

motrice, et exige des États membres qu'ils appliquent un «mécanisme d'entrée et de sortie»<sup>82</sup>, de sorte que les entrées de nouvelles capacités ne soient possibles qu'après le retrait de capacités équivalentes. Les plafonds de capacité sont réduits lorsque les navires sont retirés grâce à l'aide publique.

**74** Fin 2019, les capacités des flottes se situaient sous les plafonds ajustés: dans l'ensemble, elles étaient inférieures de 21 % en ce qui concerne le tonnage, et de 15 % pour ce qui est de la puissance motrice. Par conséquent, ces plafonds incitent peu les États membres à prendre des mesures concernant leur capacité de pêche (voir *figure 14*).

**Figure 14 – Plafonds et capacités des principales flottes de pêche en 2019**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du [fichier de la flotte de pêche de l'Union](#).

**75** Le «mécanisme d'entrée et de sortie» ne prévoit pas de conditions particulières pour la Méditerranée, où les pressions exercées par la pêche sont plus fortes que dans l'Atlantique. Ce mécanisme permet à de nouveaux navires de remplacer ceux qui ne sont plus en activité, même s'ils utilisent des techniques plus destructrices. Par exemple, autoriser l'entrée dans la flotte d'un nouveau chalutier de fond en remplacement d'un senneur à senne coulissante causera des dommages plus importants aux habitats des fonds marins. En application du règlement PCP, la

<sup>82</sup> Règlement PCP, article 23.

Commission est habilitée à adopter des actes d'exécution fixant les modalités d'application du mécanisme, mais elle n'a pas encore fait usage de cette possibilité<sup>83</sup>.

## Une petite part du financement de l'UE est utilisée pour encourager la conservation du milieu marin

**76** Le soutien financier devrait répondre à des besoins réels et contribuer à des actions qui améliorent la conservation du milieu marin. Dans le cadre de notre audit, nous avons examiné si l'utilisation du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et des programmes LIFE et Interreg dans les quatre États membres visités avait contribué à la conservation du milieu marin.

**77** Le FEAMP contribue à la réalisation des objectifs de la PCP, notamment celui de réduire au maximum les incidences négatives des activités de pêche sur l'écosystème marin et celui de faire en sorte que les activités de pêche ne dégradent pas le milieu marin<sup>84</sup>. Il ne doit pas être utilisé pour financer des actions qui entraînent une augmentation de la capacité de pêche d'un navire<sup>85</sup>.

**78** Le budget total du FEAMP pour la période 2014-2020 dépasse les 6 milliards d'euros. Cinq des sept principaux bénéficiaires du FEAMP sont des pays riverains de la Méditerranée (voir [figure 15](#)). Parmi ces cinq États, les deux plus grands bénéficiaires sont des pays riverains à la fois de l'Atlantique et de la Méditerranée.

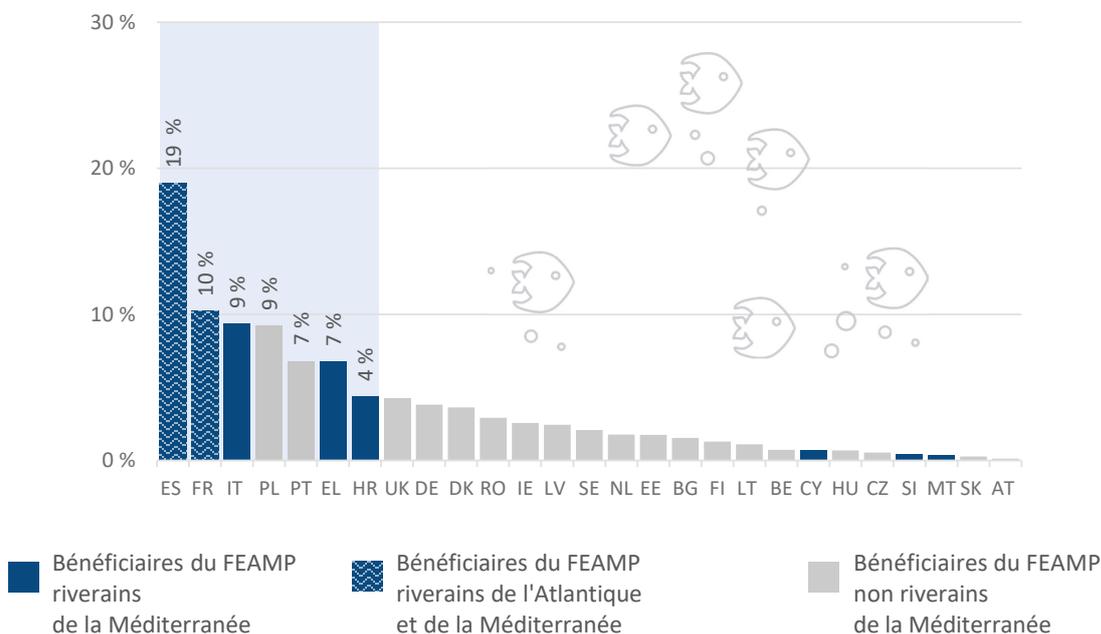
---

<sup>83</sup> Voir règlement PCP, article 23, paragraphe 2.

<sup>84</sup> Article 2, paragraphe 3, du règlement PCP.

<sup>85</sup> Voir article premier du règlement (UE) n° 508/2014 relatif au FEAMP.

**Figure 15 – Les enveloppes les plus élevées du FEAMP**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document [La politique commune de la pêche en chiffres](#), UE, 2018.

**79** Le FEAMP soutient les activités de pêche et d'aquaculture. Il a été établi pour favoriser l'application de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» et contribuer à la protection du milieu marin<sup>86</sup>. Le Fonds peut financer directement des mesures de conservation, mais aussi le faire de manière indirecte en soutenant d'autres mesures utiles (permettant notamment d'améliorer les connaissances scientifiques, la collecte de données, le suivi et l'application de la réglementation)<sup>87</sup>. Selon nos estimations, fin 2019, les quatre États membres où nous nous sommes rendus avaient utilisé environ 6 % de l'enveloppe totale octroyée au titre du FEAMP pour des mesures de conservation directement liées à la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» et aux directives «Oiseaux» et «Habitats»<sup>88</sup>. À ces 6 % s'ajoutaient 8 % consacrés à des mesures dont l'incidence sur la conservation était moins directe. Sur ces fonds, ils avaient utilisé moins de 2 millions d'euros (soit 0,2 %)

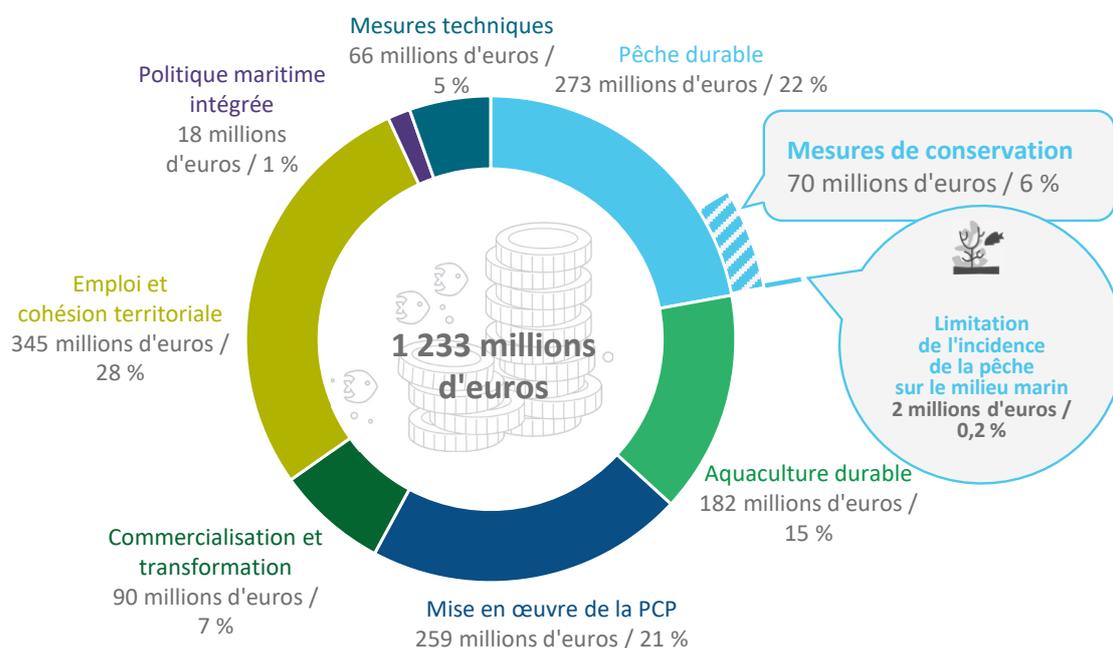
<sup>86</sup> Considérant 10 du règlement relatif au FEAMP.

<sup>87</sup> Article 6 du règlement relatif au FEAMP.

<sup>88</sup> Articles 37 à 40 du règlement relatif au FEAMP, respectivement «Aide à la conception et à la mise en œuvre des mesures de conservation et de la coopération régionale», «Limitation de l'incidence de la pêche sur le milieu marin et adaptation de la pêche à la protection des espèces», «Innovation liée à la conservation des ressources biologiques de la mer» et «Protection et restauration de la biodiversité et des écosystèmes marins et régimes de compensation dans le cadre d'activités de pêche durables».

pour limiter l'incidence de la pêche sur le milieu marin (voir [figure 16](#)). Une étude financée par la Commission<sup>89</sup> datant de 2020 révèle qu'en 2019, les États membres de l'UE avaient consacré 14 millions d'euros provenant du FEAMP à la protection des espèces sensibles. En 2020, l'AEE a mis en évidence la nécessité de mieux mettre en adéquation l'octroi de fonds du FEAMP avec la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin»<sup>90</sup>.

**Figure 16 – Utilisation des fonds du FEAMP dans les quatre États membres visités (au 31.12.2019)**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations communiquées par les États membres.

**80** Nous signalions en 2011 que la surcapacité des flottes de pêche de l'UE avait compromis la durabilité des stocks halieutiques<sup>91</sup>. LE FEAMP avait pour objectif de financer la pêche durable et la mise en œuvre de la politique commune de la pêche entre 2014 et 2020<sup>92</sup>. Étant donné que certains stocks halieutiques commerciaux faisaient l'objet d'une surpêche, l'une des conditions du Fonds était qu'il ne pouvait pas être utilisé pour augmenter la capacité des flottes de pêche à capturer des

<sup>89</sup> Rapport final intitulé *EMFF use for the protection of sensitive species*, mars 2020.

<sup>90</sup> AEE, *Marine messages II*, 2020, p. 53.

<sup>91</sup> Cour des comptes européenne, [rapport spécial n° 12/2011](#) intitulé «Les mesures prises par l'UE ont-elles contribué à l'adaptation de la capacité des flottes de pêche aux possibilités de pêche existantes?».

<sup>92</sup> Règlement relatif au FEAMP, article 5.

poissons. Par conséquent, le Fonds n'a soutenu ni la construction de nouveaux navires, ni l'augmentation de la capacité de pêche des navires existants<sup>93</sup>.

**81** La proposition de la Commission portant sur l'établissement d'un nouveau Fonds pour la période 2021-2027 a une fois de plus exclu tout soutien financier entraînant l'augmentation de la capacité de pêche des navires existants et a avancé la possibilité d'octroyer une aide financière pour la première acquisition d'un navire de petite pêche côtière à certaines conditions<sup>94</sup>. En juin 2019, les conclusions du Conseil<sup>95</sup> sur la proposition de la Commission ont repris la possibilité d'une aide financière pour la première acquisition d'un navire de pêche à certaines conditions et ont introduit une dérogation à la disposition prévoyant que les opérations entraînant l'augmentation de la capacité de pêche seraient exclues du soutien. Au moment de notre audit, les autorités législatives n'avaient pas encore adopté le texte. Nous faisons observer que le soutien à l'acquisition de navires de pêche et l'augmentation de la capacité de pêche peuvent avoir pour effet d'accroître la pression exercée sur les stocks halieutiques et les habitats marins vulnérables.

**82** Le programme LIFE<sup>96</sup> est l'instrument de l'UE qui vise plus spécifiquement à soutenir des projets environnementaux. Depuis 2014, ce programme permet de créer des **projets intégrés** spécifiquement destinés à soutenir, par des financements plus élevés, les États membres de l'UE dans la mise en œuvre de la législation relative à l'environnement et au climat. Trois des quatre États membres où nous nous sommes rendus ont encouragé des projets de ce type comportant des actions de protection du milieu marin: **LIFE-IP Intemares** en Espagne, **LIFE-IP Marine Habitats** en France et **LIFE-IP Azores Natura** au Portugal. Dans les quatre États membres que nous avons visités, nous avons trouvé de bons exemples de projets en lien avec la protection du milieu marin financés par le programme LIFE de l'UE; nous avons également observé le bon usage qui y était fait des financements du programme Interreg. **L'encadré 10** présente quelques exemples de situations où les financements de l'UE ont changé la donne.

---

<sup>93</sup> Règlement relatif au FEAMP, article 11.

<sup>94</sup> COM(2018) 390 final du 12 juin 2018, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et abrogeant le règlement (UE) n° 508/2014 du Parlement européen et du Conseil, articles 13 et 16.

<sup>95</sup> Conclusions du Conseil sur la proposition de la Commission relative à l'établissement d'un nouveau Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, juin 2019.

<sup>96</sup> Règlement (UE) n° 1293/2013.

## Encadré 10

### Les financements de l'UE peuvent changer la donne

Dans l'archipel des Berlengas (site Natura 2000 au Portugal), l'UE a cofinancé le **projet LIFE Berlengas** (à hauteur de 0,7 million d'euros environ). Le projet visait à rétablir les populations d'oiseaux marins et à en réduire les prises accessoires. Les actions comprenaient l'éradication des espèces envahissantes (rats noirs) et la régulation des populations de prédateurs. À l'issue du projet, un couple d'océanites de Castro avait recommencé à nidifier sur l'île principale. Le projet a permis de réduire les prises accessoires d'oiseaux marins lors d'opérations de pêche à la senne coulissante, grâce à l'utilisation d'un cerf-volant à l'allure d'un oiseau de proie. La coopération étroite entre biologistes et pêcheurs a contribué à sensibiliser ces derniers à la question des prises accessoires.

**Premier juvénile d'océanite  
de Castro né aux Berlengas**



© Ana Isabel Fagundes.

**Cerf-volant en forme  
d'oiseau de proie**



© Elisabete Silva.

L'UE a cofinancé à hauteur de 3,5 millions d'euros environ le projet **Interreg FISHMPABLU2**, qui portait sur 11 ZMP dans six pays méditerranéens (la Grèce, l'Espagne, la France, la Croatie, l'Italie et la Slovénie). Le projet visait à promouvoir la pêche artisanale durable au sein et autour des ZMP, par l'expérimentation de différents types de mesures (par exemple la participation des pêcheurs à la surveillance, au suivi et à la prise de décision, ainsi que le remplacement des engins de pêche, la réduction de l'effort de pêche, etc.). Pour chaque mesure, le projet a produit une «boîte à outils pour la gouvernance» destinée aux gestionnaires de ZMP et aux petits pêcheurs.

## Conclusions et recommandations

**83** Notre audit a consisté à examiner si le cadre mis en place par l'UE pour alléger les principales pressions qui s'exercent sur la biodiversité et les habitats marins était bien conçu, s'il était réellement appliqué dans certaines zones de l'Atlantique et de la Méditerranée, et si des résultats avaient été obtenus grâce aux fonds de l'UE. Des organismes scientifiques faisant autorité ont déterminé que la pêche constituait une source de pression majeure pour le milieu marin. Par conséquent, lors de l'examen du cadre politique, du financement de l'UE et de la manière dont ils ont été mis en œuvre, nous avons accordé une attention particulière aux questions liées à la pêche.

**84** Dans l'ensemble, en dépit du cadre mis en place pour protéger le milieu marin, les actions de l'UE n'ont pas permis de rendre aux eaux marines leur bon état écologique, ni de ramener la pêche à des niveaux durables dans toutes les mers. Nous avons constaté que l'action de l'UE avait permis des progrès dans l'Atlantique où de nombreux stocks halieutiques se sont stabilisés et/ou ont vu leur état s'améliorer, mais qu'en Méditerranée, aucun progrès tangible n'avait été enregistré.

**85** Les zones marines protégées (ZMP) constituent les mesures de conservation du milieu marin les plus emblématiques. En vertu de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin», les États membres sont tenus de créer des réseaux cohérents de zones protégées, et l'UE s'est donné pour objectif de protéger 10 % de ses zones maritimes à l'horizon 2020. Notre constat quant au rôle des ZMP rejoint celui dressé par l'Agence européenne pour l'environnement, qui a mis en évidence l'absence d'un réseau de ZMP efficace, bien structuré et bien connecté (voir points [31](#) à [38](#)). Elles n'ont donc été qu'un faible rempart pour la biodiversité marine.

**86** Les États membres ne peuvent pas limiter les activités de pêche au-delà de leurs eaux territoriales sans engager au préalable des discussions multilatérales. Cette situation complique la protection du milieu marin (voir point [39](#)).

**87** La législation de l'UE relative à la politique commune de la pêche et à la biodiversité marine contient des dispositions spécifiques visant à coordonner les mesures en matière de pêche avec celles destinées à protéger le milieu marin. Nous avons constaté qu'en pratique, les dispositions de l'article 11 de la PCP et de l'article 15 de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» n'avaient pas fonctionné comme prévu dans les zones que nous avons examinées. Cette situation a nui à la coordination entre ces deux domaines d'action (voir points [40](#) à [46](#)).

**88** Le réseau Natura 2000 institué par les directives «Oiseaux» et «Habitats» est la pierre angulaire de l'action de l'UE pour protéger la biodiversité. D'autres actes législatifs de l'UE contiennent des dispositions protectrices s'appliquant aux espèces et aux habitats visés dans ces directives. Nous avons observé que les listes des espèces et des habitats menacés créées il y a plus de 25 ans ne tenaient pas compte des dernières connaissances scientifiques. Cette législation ne protège donc pas certaines espèces menacées (voir points [47](#) à [51](#)).

### **Recommandation n° 1 – Inventorier les modifications réglementaires et administratives nécessaires pour protéger les espèces et les habitats sensibles**

---

Afin de renforcer les liens entre les politiques de l'environnement et de la pêche, la Commission, en coopération avec les États membres, devrait inventorier les modifications réglementaires et administratives nécessaires pour protéger les espèces et les habitats sensibles, qui:

- facilitent l'application plus rapide des mesures de conservation de la PCP et de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin»;
- étendent la protection à un plus grand nombre d'habitats et d'espèces (en particulier celles classées parmi les espèces en danger critique d'extinction) à la lumière des connaissances scientifiques actuelles.

#### **Quand? En 2022 au plus tard**

**89** Dans l'Atlantique, où la gestion des activités de pêche consiste à imposer des limites aux captures admissibles, une amélioration sensible des stocks halieutiques a été constatée, et la Commission s'attend à ce que la pêche durable représente 99 % des débarquements pour les captures qui sont exclusivement le fait de l'UE et 73 % des stocks biologiques. En ce qui concerne les stocks halieutiques pour lesquels des avis scientifiques sur le RMD sont disponibles, la biomasse est en augmentation. Toutefois, nous avons observé qu'aucun avis sur le RMD n'était disponible pour plus de la moitié des stocks biologiques, que de nombreux stocks restaient surexploités et que l'objectif global de parvenir à des niveaux d'exploitation de tous les stocks en adéquation avec les avis sur le RMD au plus tard en 2020 ne serait pas atteint (voir points [52](#) à [58](#)).

**90** En Méditerranée, l'organisme scientifique compétent au niveau de l'UE (le CSTEP) a fait savoir, en 2019, que l'activité de pêche était deux fois supérieure aux niveaux durables (voir points [59](#) et [60](#)).

**91** Nous avons constaté que l'action de l'UE n'avait pas abouti à la création des zones de pêche protégées exigées par le règlement «Méditerranée» de 2006. Des zones de pêche restreinte peuvent être créées pour des bassins marins au moyen d'autres outils. La CGPM permet également la création de zones de pêche restreinte sur la base d'avis scientifiques. Depuis 2019, le plan pluriannuel pour la Méditerranée occidentale propose un autre instrument pour la création de zones de pêche restreinte, mais reporte de 2020 au 1<sup>er</sup> janvier 2025 l'objectif général consistant à atteindre le RMD. La Commission évaluera le plan en 2024, à l'approche de cette nouvelle échéance (points [61](#) et [65](#)).

**92** Les mesures techniques pourraient contribuer plus efficacement à limiter autant que possible les conséquences environnementales néfastes de la pêche sur le milieu marin en Méditerranée. Les mesures techniques de l'UE portant sur la Méditerranée sont difficiles à faire appliquer et se sont à ce jour révélées insuffisantes pour protéger les ressources marines. En 2018, la Commission a proposé un nouveau règlement instituant un régime de contrôle, qui remédie à certaines des failles connues concernant les activités de pêche en Méditerranée, notamment la surveillance des captures et de la position des navires (points [66](#) à [69](#)).

**93** L'UE, ses États membres riverains de la Méditerranée et d'autres pays méditerranéens sont parties à la Commission générale des pêches pour la Méditerranée (CGPM). Les zones de pêche à accès réglementé établies par la CGPM couvrent environ 1 % de la Méditerranée. La CGPM a par ailleurs interdit certaines techniques de pêche destructrices (point [70](#)) dans toutes les eaux par plus de 1 000 mètres de fond (ce qui représente 59 % de la Méditerranée et de la mer Noire).

**94** Les plafonds de capacité de pêche de l'UE et le mécanisme d'entrée et de sortie n'ont pas été conçus pour répondre à la situation spécifique des mers régionales de l'UE et ils n'ont pas tenu compte de l'incidence des différentes techniques de pêche sur l'environnement (points [72](#) à [75](#)).

## Recommandation n° 2 – Renforcer les mesures de protection en Méditerranée

---

Vu la dégradation persistante des écosystèmes marins méditerranéens, la Commission devrait, en coopération avec les États membres concernés:

- examiner la possibilité d'établir de nouvelles zones de pêche restreinte dans le bassin méditerranéen;
- rendre compte régulièrement des progrès accomplis et, le cas échéant, faire part de la nécessité de prendre des mesures correctrices, dans le cadre du plan pluriannuel pour la Méditerranée occidentale, afin que de telles mesures puissent être arrêtées et appliquées.

### Quand? En 2023 au plus tard

**95** Les politiques de l'UE disposent que les fonds que cette dernière alloue doivent servir à protéger le milieu marin. L'UE a plusieurs instruments à sa disposition pour y parvenir. Le FEAMP est conçu pour soutenir les objectifs de la PCP. Le Fonds peut financer des mesures de conservation de manière directe et indirecte. En ce qui concerne les quatre États membres où nous nous sommes rendus, nous estimons que 6 % de l'enveloppe totale octroyée au titre du FEAMP avaient été utilisés à la fin de 2019 pour des opérations directement liées à des mesures de conservation. À ces 6 % s'ajoutaient 8 % consacrés à des mesures dont le lien avec les objectifs de conservation était moins direct (points [76](#) à [79](#)).

**96** La surcapacité de la flotte de pêche en Méditerranée est l'une des causes de la surpêche. Nous avons observé que la proposition de la Commission portant sur l'établissement d'un nouveau Fonds pour la période de programmation 2021-2027 avait largement conservé les restrictions existantes concernant le financement de l'augmentation de la capacité de pêche (points [80](#) et [81](#)).

**97** Le programme LIFE de l'UE vise à soutenir des projets environnementaux, notamment au moyen de projets intégrés. Le programme Interreg peut également financer des projets de protection du milieu marin. Nous avons relevé des exemples de bonne utilisation de ces fonds dans les États membres où nous nous sommes rendus (point [82](#)).

## Recommandation n° 3 – Développer le potentiel des fonds de l'UE

---

Dans le cadre du prochain exercice de programmation du FEAMP, la Commission devrait, en concertation avec les États membres, déterminer comment accroître la contribution du Fonds aux objectifs de conservation du milieu marin.

### **Quand? En 2023 au plus tard**

Le présent rapport a été adopté par la Chambre I, présidée par M. Samo Jereb, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 28 octobre 2020.

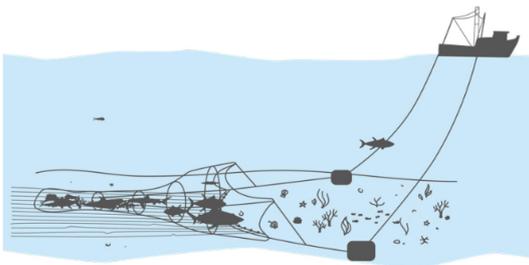
*Par la Cour des comptes*

Klaus-Heiner Lehne  
*Président*

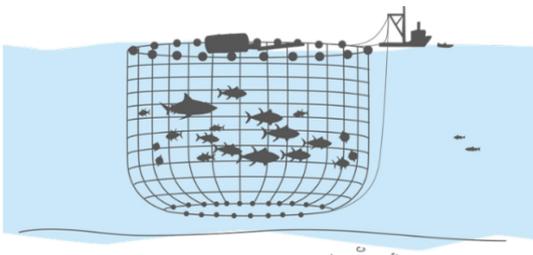
# Annexes

## Annexe I – Techniques de pêche

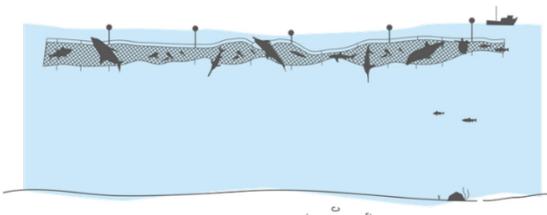
Cette annexe explique dans les grandes lignes les principales caractéristiques de quelques techniques de pêche<sup>97</sup>.



Un **chalut de fond** est un filet conique remorqué horizontalement (par un ou deux navires) le long des fonds marins. Il comporte généralement deux panneaux divergents situés à l'avant de l'ouverture et se termine en un cul-de-sac étroit (appelé «cul de chalut») qui emprisonne les captures. Le filet est conçu pour capturer des espèces qui vivent sur le fond ou à proximité du fond.

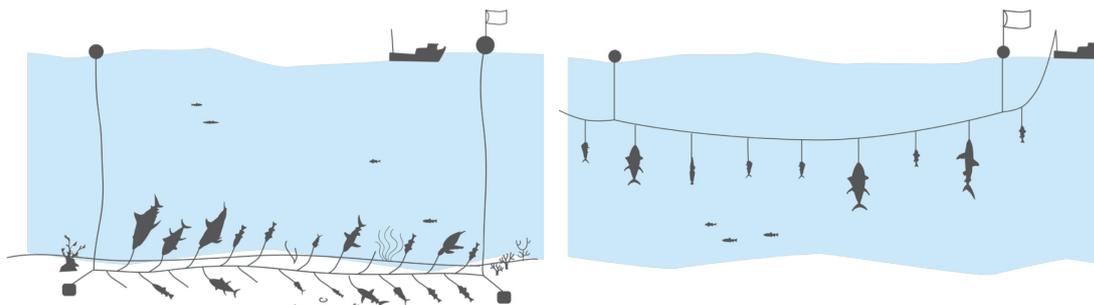


La **senne coulissante** est un long filet circulaire monté sur deux ralingues, l'une en haut et l'autre en bas. La ralingue inférieure est garnie d'anneaux dans lesquels coulisse un câble en acier ou une corde, afin de procéder au «boursage», une opération qui consiste à fermer le fond du filet pour emprisonner les poissons. Il s'agit généralement de l'engin le plus efficace pour pêcher en pleine mer loin du fond.



<sup>97</sup> Sur la base d'informations figurant sur [le site internet de la FAO](#).

Les **filets maillants dérivants** sont constitués d'une série de filets mis bout à bout et maintenus plus ou moins verticalement dans l'eau grâce à des flotteurs fixés à leur sommet («ralingue supérieure») et de lests sur l'extrémité inférieure («ralingue inférieure»). Les filets dérivent avec le courant, généralement à proximité de la surface ou entre deux eaux, et retiennent les poissons qui y nagent par leurs ouïes. Les filets dérivants peuvent être fixés au bateau ou laissés libres sans attaches et récupérés plus tard.



Une **palangre** est constituée d'une longue ligne-mère et de plusieurs bas de lignes montés à intervalles réguliers («avançons») se terminant par des hameçons. Elle peut être placée près du fond ou, moins fréquemment, dériver entre deux eaux ou près de la surface. Sa longueur peut aller de quelques centaines de mètres pour la pêche côtière à plus de 50 km pour la pêche industrielle mécanisée. Dans le cas d'une **palangre dérivante**, la ligne-mère est maintenue à proximité de la surface ou à une certaine profondeur à l'aide de flotteurs disposés à intervalles réguliers.

## Annexe II – ZMP sélectionnées

Sous-régions marines: le golfe de Gascogne et les côtes ibériques (GCI), la Macaronésie (MAC) et la Méditerranée occidentale (MO)

Année: année où la sélection du site comme site d'importance communautaire a été proposée

### ESPAGNE

ZMP Natura 2000	Sous-région	Année	Superficie marine (ha)
ES1 200 055 Cabo Busto-Luanco	GCI	2004	7 712
ES1 110 006 Complejo húmido de Corrubedo	GCI	1997	7 410
ES6 200 048 Valles submarinos del Escarpe de Mazarrón	MO	2000	154 082
ES0 000 020 Delta de l'Èbre	MO	2006	35 972
ES7 020 017 Franja marina Teno-Rasca	MAC (îles Canaries)	1999	69 490

### FRANCE

ZMP Natura 2000	Sous-région	Année	Superficie marine (ha)
FR5 400 469 Pertuis Charentais	GCI	1999	456 027
FR7 200 811 Panache de la Gironde et plateau rocheux de Cordouan (système Pertuis-Gironde)	GCI	2008	95 256
FR9 402 013 Plateau du Cap Corse	MO	2008	178 265
FR9 301 613 Rade d'Hyères	MO	2002	44 958
FR9 301 602 Calanques et îles marseillaises, Cap Canaille et massif du Grand Caunet	MO	2003	39 512

### ITALIE

ZMP Natura 2000	Sous-région	Année	Superficie marine (ha)
IT5 160 002 Isola di Gorgona – area terrestre e marina	MO	1995	14 611
ITB010 082 Isola dell'Asinara	MO	2002	11 862
IT5 160 018 Secche della Meloria	MO	2011	8 727
ITA010 026 Fondali dell'isola dello Stagnone di Marsala	MO	1995	3 442
IT1 344 270 Fondali Punta Mesco – Rio Maggiore	MO	1995	546
IT1 332 674 Fondali Monte Portofino	MO	1995	544

**PORTUGAL**

ZMP Natura 2000		Sous-région	Année	Superficie marine (ha)
PTCON0062	Banco Gorringe	GCI	2015	2 292 778
PTCON0012	Costa Sudoeste	GCI	1997	163 870
PTCON0056	Peniche / Stª Cruz	GCI	1998	5 474
PTDES0001	Ilhas Desertas	MAC (Madère)	1995	10 060
PTMIG0021	Reserva Natural Marinha do Banco D. João de Castro (Canal Terceira – S. Miguel)	MAC (Açores)	1997	1 648

## Sigles et acronymes

**AEE:** Agence européenne pour l'environnement

**CGPM:** Commission générale des pêches pour la Méditerranée

**CIEM:** Conseil international pour l'exploration de la mer

**CMR:** conventions sur les mers régionales

**CPANE:** Commission des pêches de l'Atlantique du Nord-Est

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

**DCSMM:** directive-cadre «stratégie pour le milieu marin»

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

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

**ONU:** Organisation des Nations unies

**ORGP:** organisations régionales de gestion des pêches

**PCP:** politique commune de la pêche

**RMD:** rendement maximal durable

**TFUE:** traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

**UE:** Union européenne

**UICN:** Union internationale pour la conservation de la nature

**ZEE:** zone économique exclusive

**ZMP:** zone marine protégée

## Glossaire

**Approche écosystémique de la gestion des pêches:** approche intégrée qui tient compte de l'ensemble de l'écosystème. L'objectif est de maintenir les écosystèmes dans un état sain, propre, exempt de substances toxiques, productif et résilient, afin de veiller à ce que les avantages tirés des ressources marines vivantes soient importants, tout en faisant en sorte que les incidences des opérations de pêche sur les écosystèmes marins soient faibles et qu'elles ne nuisent pas à l'avenir de ceux-ci.

**Biomasse du stock:** poids combiné de tous les poissons d'un stock en mesure de se reproduire.

**Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (convention de Berne):** traité multilatéral conclu en 1979, sous l'égide du Conseil de l'Europe, sur la conservation de la flore et de la faune sauvages ainsi que de leurs habitats naturels, en particulier des espèces en danger ou vulnérables.

**Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (convention de Bonn):** traité multilatéral conclu en 1979, sous l'égide des Nations unies, sur la conservation des espèces migratrices dans l'ensemble de leur aire de répartition.

**Convention sur la diversité biologique:** traité multilatéral conclu en 1992, sous l'égide des Nations unies, sur la conservation de la biodiversité, l'utilisation durable de ses composantes et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques.

**Convention sur le droit de la mer:** traité multilatéral conclu en 1982, sous l'égide des Nations unies, qui définit les droits et les responsabilités des nations en ce qui concerne leur utilisation des mers et des océans du monde et qui établit des lignes directrices sur l'environnement et la gestion des ressources naturelles marines.

**Conventions sur les mers régionales (CMR):** structures de coopération visant à protéger le milieu marin auxquelles sont parties les États membres et les pays voisins qui partagent les mêmes eaux marines. Les CMR européennes sont au nombre de quatre: la convention OSPAR (convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est), la convention HELCOM (convention sur la protection de l'environnement marin de la zone de la mer Baltique), la convention de Barcelone (convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée) et la convention de Bucarest (convention sur la protection de la mer Noire contre la pollution).

**Effort de pêche:** mesure de l'activité de pêche qui tient compte de la capacité d'un navire ou de la flotte et du nombre de jours passés en mer.

**Espèces pélagiques:** espèces marines qui passent l'essentiel de leur temps au large et à distance du fond marin.

**FEAMP:** instrument de financement de l'UE créé en 2014 pour les politiques maritimes et de la pêche.

**Interreg:** ensemble de programmes financés par le Fonds européen de développement régional et soutenant la coopération transfrontalière par le financement de projets. Il a pour objectif de contribuer à relever ensemble des défis communs et à trouver des solutions conjointes dans différents domaines, dont l'environnement.

**LIFE:** instrument de financement de l'UE en faveur de l'environnement et de l'action pour le climat créé en 1992.

**Limites de sécurité biologique:** ensemble de paramètres moins restrictifs que le RMD, qui, s'ils sont respectés pour la gestion d'un stock halieutique, garantissent que la probabilité d'effondrement du stock reste faible.

**Mécanisme d'entrée et de sortie:** cadre juridique instauré pour gérer la taille de la flotte de pêche de l'UE dans le respect des plafonds fixés, notamment en veillant à ce que les États membres ne puissent pas ajouter de nouveaux navires sans tenir compte des capacités retirées.

**Organisations régionales de gestion des pêches (ORGP):** organisations internationales mises en place par des pays ayant des intérêts en matière de pêche dans une zone. Les ORGP gèrent tant les grands migrateurs (comme la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique) que les stocks de poissons d'une zone géographique donnée (comme la CPANE).

**Poissons démersaux:** espèce ou groupe de poissons qui vit la plus grande partie de sa vie sur le fond marin ou à proximité.

**Régime de gestion de l'effort de pêche:** approche de la gestion des stocks halieutiques consistant à limiter l'effort de pêche.

**Rendement maximal durable (RMD):** quantité maximale de poissons qui peut être capturée en continu dans les conditions existantes sans épuiser le stock.

**Stock biologique:** groupe d'individus appartenant à une même espèce dans une zone déterminée.

**Total admissible des captures (TAC):** volume maximal de poissons de chaque stock qui peut être capturé chaque année en vertu de la politique commune de la pêche.

**Zone économique exclusive (ZEE):** 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.

**Zone marine protégée (ZMP):** espace maritime désigné, notamment par voie législative, comme une zone de protection et de conservation de la biodiversité, des ressources naturelles et de sites du patrimoine culturel.

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

## «MILIEU MARIN: L'UE OFFRE UNE PROTECTION ÉTENDUE, MAIS SUPERFICIELLE»

### SYNTHÈSE

I. La pêche fait en effet généralement partie des principales sources de la pression exercée sur les mers européennes, au même titre que d'autres pressions telles que l'endommagement des fonds marins (susceptibles d'augmenter avec le développement des activités maritimes autres que la pêche), la pollution (attribuable à diverses activités, par l'enrichissement en éléments nutritifs et les contaminants, les déchets marins, y compris les plastiques et les microplastiques, les sources sonores sous-marines, etc.) et la propagation d'espèces non indigènes. Ces autres pressions concernent d'autres secteurs d'activités que la pêche, notamment le transport maritime, l'énergie, le tourisme, l'agriculture et l'industrie. Les progrès technologiques ouvrent de nouvelles perspectives pour les activités maritimes nouvelles et existantes, ce qui génère une concurrence accrue pour l'espace maritime qui constitue aussi une source de pression considérable sur l'environnement marin.

Enfin, le changement climatique a des répercussions générales négatives – à travers l'élévation du niveau de la mer, la désoxygénation, l'acidification et le réchauffement des océans – sur l'océan, la biodiversité, les écosystèmes côtiers et marins ainsi que les services écosystémiques. C'est la raison pour laquelle seule une approche globale et intégrée, qui englobe toutes les activités et répond à toutes les sources de pression dans un contexte de coopération et de coordination renforcées et de meilleure gouvernance, au sein de l'UE et en dehors, peut changer la donne. Toutefois, il convient également de noter que les mers constituent aussi une source importante d'aliments sains, qui est essentielle pour les populations et l'économie.

III. La Commission reconnaît l'importance des travaux de la Convention sur la diversité biologique (CDB) et souligne l'importance cruciale du cadre mondial en matière de biodiversité pour l'après-2020 et la nécessité de fixer des objectifs ambitieux et réalistes qui incitent à agir, notamment en ce qui concerne la biodiversité marine et côtière.

IV. Voir la réponse de la Commission au point I.

V. La Commission considère que les «actions de l'UE» comprennent l'action des États membres et leur responsabilité en ce qui concerne la mise en œuvre des dispositions de la législation en matière d'environnement et de pêche.

Voir également les réponses de la Commission aux points IV et VI. b).

Outre les progrès significatifs qui ont été accomplis dans l'Atlantique du Nord-Est, la Commission souligne les efforts et les réalisations récents en Méditerranée.

De même, les indicateurs basés sur des modèles de pêche durable (Estimation des tendances de la biomasse des stocks halieutiques et Évaluation des stocks halieutiques dépassant le taux de mortalité par pêche garantissant le rendement maximal durable) fournissent une meilleure image pour l'Atlantique du Nord-Est, tandis que les données relatives à d'autres eaux de l'UE, telles que la Méditerranée ou la mer Noire, ne sont pas encore suffisamment solides pour être prises en compte aux fins du suivi.

En ce qui concerne les aspects du FEAMP, la Commission fait observer qu'il appartient aux États membres de cibler/d'utiliser les fonds de l'UE disponibles.

VI. a) Comme l'indiquent le récent rapport sur la mise en œuvre de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» (DCSMM) (COM(2020) 259) et l'évaluation aux fins du bilan de qualité des directives «Oiseaux» et «Habitats» de l'UE, les principaux défis à relever pour parvenir à un bon état écologique/de conservation sont liés aux lacunes dans la mise en œuvre et au manque d'ambition et de ressources, plutôt qu'à des problèmes importants en ce qui concerne le cadre d'action.

Voir les réponses de la Commission aux points 16 et 20 du rapport.

La Commission entame l'évaluation et la révision éventuelle de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» et examinera si les actions présentent des lacunes.

La Commission convient qu'il y a lieu d'améliorer l'efficacité des zones marines protégées et la cohérence de leurs réseaux, ce qui constitue l'un des principaux objectifs de la nouvelle stratégie en faveur de la biodiversité.

b) La Commission fait observer que des progrès significatifs ont été enregistrés dans l'Atlantique du Nord-Est et que l'état des stocks halieutiques s'y est considérablement amélioré. Alors qu'en 2009, seuls 5 totaux admissibles des captures (TAC) durables avaient été fixés en fonction du rendement maximal durable (RMD), ce nombre est passé à 62 TAC en 2020.

Seuls quelques stocks sont encore surexploités et la Commission collabore avec le Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM) afin de dresser un tableau scientifique plus complet de l'état des stocks et d'en améliorer la gestion.

c) Si les taux d'exploitation élevés ont une incidence sur l'état des stocks en Méditerranée, il convient de tenir compte de la situation générale, notamment dans le contexte de la nouvelle initiative politique lancée avec la déclaration MedFish4Ever de 2017 et des nombreuses mesures de gestion nouvelles que la Commission générale des pêches pour la Méditerranée (CGPM) a adoptées au niveau du bassin. Ces mesures sont toutefois récentes et il faudra plus de temps pour qu'elles se traduisent par une amélioration de l'état des stocks halieutiques.

L'effort de pêche est l'un des leviers de gestion des pêches en Méditerranée mais ce n'est pas le seul. Le règlement «Méditerranée», en particulier, prévoit des règles uniques pour la protection des habitats et des bandes côtières. Les mesures techniques, prévues dans le règlement relatif aux mesures techniques, constituent également un outil important de gestion des pêches.

d) La Commission fait observer que le FEAMP est l'instrument qui soutient la politique commune de la pêche (PCP) et la réalisation de tous ses objectifs, c'est-à-dire contribuer à la durabilité économique, sociale et environnementale de la pêche. Dans ce cadre, il soutient activement la biodiversité et l'environnement marin, ainsi que l'atténuation des dommages causés par le secteur de la pêche.

VII. La Commission accepte les recommandations de la Cour des comptes européenne.

## INTRODUCTION

01. L'UE encourage également la coopération régionale pour l'exploitation durable de l'océan dans le cadre de stratégies relatives aux bassins maritimes (c'est-à-dire la stratégie maritime pour l'Atlantique, l'initiative OuestMED et le programme maritime commun pour la mer Noire) et de stratégies macrorégionales.

05. Si l'UE jouit d'une compétence exclusive en matière de conservation des ressources biologiques de la mer, les pouvoirs de la Commission sont en même temps limités, notamment par le système de

recommandations communes que la Commission peut soit accepter, soit refuser. La PCP a manifestement des objectifs non seulement environnementaux mais aussi socio-économiques.

07. Voir la réponse de la Commission au point I (synthèse).

09. Voir la réponse de la Commission au point 84.

10. La PCP est l'une des politiques communes de l'Union. Conformément à l'article 39, paragraphe 1, point d), et paragraphe 2, point c), du TFUE, elle vise à garantir que la pêche et l'aquaculture soient durables à long terme sur les plans environnemental, économique et social et qu'elles approvisionnent les citoyens de l'Union européenne en denrées alimentaires saines.

11. La Commission tient à souligner ce qui suit:

1) Afin de garantir que les décisions en matière de gestion des pêches se fondent sur les meilleurs avis scientifiques disponibles, il est nécessaire de procéder à une vaste collecte de données. À cet égard, les États membres sont tenus de collecter des données par l'intermédiaire du cadre de collecte des données. Ces données sont ensuite utilisées par les organes consultatifs scientifiques qui émettent des avis scientifiques sur lesquels la Commission fonde ses propositions, y compris pour fixer les possibilités de pêche annuelles.

2) Les scientifiques ne sont pas encore en mesure de fournir des avis sur le RMD pour tous les stocks. Pour un nombre limité de stocks, cela est dû à l'absence de données suffisantes (notamment pour les espèces d'eau profonde ou en Méditerranée), et en partie à des problèmes relatifs à l'évaluation scientifique elle-même, souvent liés au nombre limité d'experts. La situation s'est nettement améliorée ces dernières années mais d'autres améliorations sont en cours, grâce aux fonds mobilisés au titre du FEAMP.

3) Une évaluation ex post du taux de mortalité par pêche garantissant le rendement maximal durable atteint pour tous les stocks halieutiques d'ici 2020 ne sera possible que sur la base des données finales concernant les captures en 2020.

4) On escompte qu'en 2020, plus de 99 % des débarquements effectués dans la mer Baltique, la mer du Nord et l'Atlantique qui sont gérés exclusivement par l'UE soient exploités à des niveaux durables.

5) En 2020, il ne sera pas possible d'atteindre le RMD pour un certain nombre de stocks qui sont partagés avec d'autres États. Lorsque les stocks sont partagés avec des pays tiers, la réalisation du RMD pose des problèmes spécifiques car il exige des pays tiers qu'ils partagent l'objectif et conviennent des modalités pour l'atteindre.

13. Au niveau de l'UE, la gestion des pêches en Méditerranée repose souvent sur des régimes de gestion de l'effort de pêche plutôt que sur des TAC, bien qu'il existe également des régimes fondés sur les TAC pour certaines pêches importantes (par exemple, la pêche au thon). Le plan de gestion pluriannuel de 2019 pour les pêcheries exploitant des stocks démersaux en Méditerranée occidentale, qui est le premier plan de gestion pluriannuel de l'UE en Méditerranée, approuve cette approche fondée sur la gestion de l'effort.

Il est également important de reconnaître la spécificité de la législation de l'UE en matière de pêche pour la Méditerranée, le «règlement Méditerranée», qui prévoit la protection des bandes côtières et des habitats sensibles, contrairement aux autres bassins maritimes.

16. L'évaluation aux fins du bilan de qualité des directives «Oiseaux» et «Habitats» de l'UE a conclu qu'elles conservent toute leur pertinence et qu'elles sont adaptées à leur objectif. Toutefois, la pleine réalisation de leurs objectifs dépendra d'une amélioration substantielle de leur mise en œuvre dans les États membres et en coopération avec les parties prenantes. Sur la base de ces conclusions, la Commission a mis en œuvre un «plan d'action pour le milieu naturel, la population et l'économie» qui visait à remédier aux lacunes décelées lors de l'évaluation et à améliorer la cohérence des directives avec des objectifs socio-économiques plus larges. La stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, adoptée en mai 2020, devrait donner un nouvel élan à la mise en œuvre des directives «Oiseaux» et «Habitats».

20. Avec la DCSMM, l'Union européenne dispose d'une politique maritime globale et complète, qui met en pratique l'approche fondée sur les écosystèmes pour gérer les activités humaines dans les mers d'Europe. Cette directive fournit la structure nécessaire à la mise en place des stratégies marines en vue de parvenir à un bon état écologique dans les eaux marines de l'UE, y compris le maintien de la biodiversité dans tous les écosystèmes marins. Les États membres définissent le niveau d'ambition et les moyens à mettre en œuvre pour atteindre cet objectif. Il est possible d'affiner les mesures mises en place ainsi que le niveau d'ambition des stratégies des États membres.

24. La Commission fait observer que le FEAMP est l'instrument qui soutient la PCP et la réalisation de tous ses objectifs, c'est-à-dire contribuer à la durabilité économique, sociale et environnementale de la pêche. Dans ce cadre, il soutient aussi activement la biodiversité et l'environnement marin, ainsi que l'atténuation des dommages causés par le secteur de la pêche.

#### ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

25. Voir la réponse de la Commission au point 84.

#### OBSERVATIONS

30. En ce qui concerne le titre, la Commission considère que la protection du milieu marin bénéficierait d'une meilleure «mise en œuvre» des politiques de l'UE, comme le montrent déjà notamment le rapport sur la mise en œuvre de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» ou l'évaluation aux fins du bilan de qualité des directives «Oiseaux» et «Habitats». En fait, la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, qui a été adoptée récemment, prévoit la mise en œuvre complète des politiques de l'environnement et de la pêche.

La Commission prend note de ces observations dans la perspective de l'évaluation à venir de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin».

31. La Commission considère que la mise en place et la gestion efficace de réseaux de zones marines protégées (ZMP) contribueront à la conservation d'une biodiversité marine riche et souvent unique. La Commission est consciente qu'actuellement, le réseau de ZMP dans les eaux de l'UE n'est pas représentatif du point de vue écologique.

Une gestion efficace des zones marines protégées et leur extension en vue de créer un réseau européen véritablement cohérent constituent l'un des principaux objectifs de la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030.

32. La désignation de ZMP ne doit pas conduire à une restriction totale des activités humaines mais plutôt à l'instauration de mesures de gestion efficaces en fonction des objectifs de conservation de ces zones et en se fondant sur les meilleurs avis scientifiques disponibles. Cela peut conduire à restreindre

les activités de pêche uniquement lorsqu'il est nécessaire de satisfaire aux exigences écologiques des caractéristiques naturelles qui font l'objet d'une protection.

La Commission souligne que les ZMP peuvent être concernées par de nombreuses autres mesures de conservation qui ne sont pas liées à la pêche.

34. Voir la réponse de la Commission au point 32.

36. Voir la réponse de la Commission au point 32.

Les ZMP constituent également l'un des outils permettant de renforcer la résilience des écosystèmes face aux pressions, notamment le changement climatique. Des ZMP qui sont définies, gérées et fonctionnent correctement peuvent générer des avantages par l'intermédiaire d'une augmentation de la biomasse de poissons et la biodiversité. En outre, la durabilité socio-économique et l'intérêt public supérieur jouent également un rôle lors de la prise de décision concernant les activités.

### **Encadré 3 - Zones marines protégées (ZMP) et protection contre la pêche**

Voir les réponses de la Commission aux points 32 et 36.

39. Les mesures de conservation dans les ZMP peuvent imposer des restrictions de pêche si cela est nécessaire pour atteindre les objectifs de conservation. Voir les réponses de la Commission aux points 32 et 36.

41. La PCP prévoit divers outils permettant de prendre les mesures concernant la pêche qui sont nécessaires pour respecter les obligations en matière d'environnement. Dans le cadre de la PCP, il est également possible, par exemple, de créer des zones de reconstitution des stocks de poissons.

42. La Commission considère que la PCP actuelle fournit les outils nécessaires permettant aux États membres de respecter leurs obligations au titre de la législation en matière d'environnement.

Tout d'abord, la Commission tient à rappeler que les États membres peuvent adopter des mesures de conservation qui s'appliquent à leurs navires et des mesures de conservation qui peuvent concerner les navires de pêche d'autres États membres dans un rayon de 12 milles, sur la base de l'article 20 de la PCP.

En outre, les États membres peuvent également choisir d'avoir recours à une recommandation commune régionale. Nous reconnaissons que l'adoption d'une telle recommandation peut être complexe soit en raison d'un manque de moyens de la part des États membres, soit parce qu'il existe des difficultés dans les consultations entre les administrations nationales. Pour faciliter ce processus, la Commission a publié un document d'orientation, organisé des ateliers et sensibilisé la sphère politique.

La Commission souligne également qu'il existe des exemples de mise en œuvre réussie de l'article 11 dans la mer Baltique et dans la mer du Nord.

### **Encadré 4 - Exemple de difficultés rencontrées lors de l'application de l'article 11 du règlement PCP**

La Commission reconnaît que le processus pour s'entendre sur une recommandation commune peut être long. Toutefois, la responsabilité de l'adoption de mesures de conservation et de protection n'est pas limitée à l'État membre côtier ou à l'État membre dans lequel les ZMP sont définies. Toutefois,

même en l'absence d'un délai, les autres États membres doivent coopérer en vue de respecter ces obligations, conformément aux principes de coopération loyale.

43. Voir la réponse de la Commission au point 42.

46. La Commission a suivi la procédure demandée par l'article 15 de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin». Toutefois, depuis lors, aucune autre demande n'a été déposée auprès des instances concernées (par exemple, l'organisation régionale de gestion des pêches ou l'article 11 de la PCP).

Il convient de noter que c'est le seul cas où a été invoqué l'article 15 de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin». La révision de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» portera sur les éventuelles lacunes liées à ce processus spécifique.

48. Même lorsqu'une espèce ne figure pas dans les annexes des directives, le réseau Natura 2000, par son «effet parapluie», couvre une forte proportion d'espèces dont la conservation soulève des craintes, au-delà de celles qui sont mentionnées dans ces annexes. En outre, ces directives doivent être lues conjointement avec la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin», dont les dispositions permettent aux États membres de protéger toutes les espèces et tous les habitats marins, sans qu'il soit nécessaire d'énumérer chacune des espèces.

Les directives européennes «Oiseaux» et «Habitats» ont fait l'objet d'une évaluation approfondie dans le cadre d'un programme REFIT qui a conclu en 2016, qu'elles sont adaptées à leur objectif mais qu'il y a lieu d'en améliorer la mise en œuvre, notamment en ce qui concerne l'adoption d'objectifs de conservation et de plans de gestion spécifiques à des sites.

C'est pourquoi la nouvelle stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 vise notamment à stimuler la mise en œuvre des directives et à étendre le réseau de ZMP.

49. En ce qui concerne la protection des écosystèmes marins octroyée par les directives «Oiseaux» et «Habitats», il y a lieu de lire ces directives conjointement à la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin».

51. La Commission estime qu'il convient de faire preuve de prudence lorsque l'on compare différents bassins maritimes en raison de la diversité des situations géographiques et des activités de pêche qui y sont pratiquées. La fermeture d'une vaste étendue océanique où il n'y a aucune activité économique a des incidences socio-économiques moindres. Il incombe aux États membres de désigner et de gérer les ZMP. De plus, les ZMP ne sont pas le seul outil de protection des espèces ou des habitats, les mesures horizontales sont parfois plus efficaces, notamment pour les espèces hautement migratoires, telles que les requins. La PCP prévoit divers outils pour la conservation et la gestion des espèces marines, y compris les requins.

52. En ce qui concerne le titre de la section, la Commission considère que des progrès significatifs ont été réalisés dans l'Atlantique et que des efforts considérables sont en cours en Méditerranée.

La Commission partage le point de vue de la Cour des comptes européenne selon lequel l'existence d'un système de contrôle des pêches efficace est essentielle pour garantir une pêche durable. À cette fin, la Commission a présenté une proposition [COM(2018)368] visant à renforcer le contrôle et l'application de la réglementation relative à la pêche qui est actuellement examinée par les législateurs.

54. La Commission rappelle que des progrès importants ont été réalisés dans l'Atlantique du Nord-Est et que les stocks halieutiques se sont considérablement améliorés. On escompte qu'en 2020, plus de

99 % des débarquements effectués dans la mer Baltique, la mer du Nord et l'Atlantique qui sont gérés exclusivement par l'UE soient exploités à des niveaux durables.

En ce qui concerne les signes de progrès en Méditerranée, la Commission rappelle la stratégie ambitieuse adoptée en 2017 qui a débuté par la déclaration MedFish4Ever et a conduit à l'adoption de nombreuses mesures au niveau de la CGPM et à l'adoption du plan de gestion pluriannuel pour la Méditerranée occidentale. Ces mesures n'ont pas encore produit de résultats quantifiés en termes d'amélioration de l'état des stocks, car elles n'ont été adoptées que récemment.

55. La Commission considère que le nombre de TAC fixés conformément aux avis sur le RMD a augmenté au cours de la dernière décennie, passant de 5 TAC en 2009 à 62 TAC en 2020.

58. Pour ce qui est de ce point, l'observation concerne les stocks qui sont des prises accessoires dans d'autres pêcheries maintenant un bon état des stocks. Le règlement de base de la PCP ainsi que les plans pluriannuels pour les eaux occidentales et la mer du Nord prévoient qu'il convient d'éviter les situations dites d'étranglement, dans lesquelles des pêcheries affichant une bonne santé seraient fermées, en raison des prises accessoires d'autres poissons et pour lesquelles le CIEM recommande un niveau de capture inférieur ou l'arrêt des captures. C'est donc dans ce contexte très spécifique que la Commission a proposé des TAC supérieurs aux avis scientifiques.

#### **Encadré 9 - Certaines études ont critiqué les limites de capture fixées pour l'Atlantique**

Voir la réponse de la Commission au point 58.

59. En ce qui concerne le titre de cette section, la Commission considère qu'il est encore nécessaire d'attendre pour que les nombreuses initiatives prises ces dernières années en Méditerranée donnent lieu à une amélioration des chiffres concernant l'état biologique des stocks.

Le plan de gestion pluriannuel pour la Méditerranée occidentale illustre cette situation car 2020 est la première année complète de sa mise en œuvre. Quelques années seront encore nécessaires pour que les mesures mises en place donnent lieu à une amélioration de l'état des stocks.

L'expérience du thon rouge de la Méditerranée montre que la reconstitution des stocks prend du temps: en 2006, la commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA) a adopté un plan de reconstitution qui a conduit à la reconstitution complète des stocks en 2017.

60. Réponse commune aux points 60 et 61.

Voir la réponse de la Commission au point 13.

En outre, le CSTEP ([PLEN-17-02](#)) a fait observer que la mise en œuvre des TAC en Méditerranée reste difficile car les données disponibles ne sont pas suffisamment fiables, les informations des pêcheries étant souvent partielles et imprécises et les séries chronologiques, relativement courtes. L'application d'un régime de gestion fondé sur des contrôles de la production (TAC) en Méditerranée pose d'autres problèmes. Le principal est la difficulté qu'il y a à surveiller et à contrôler les captures effectuées par les nombreuses flottes. Les pêcheries exploitant des stocks démersaux ciblent un mélange d'espèces, souvent sans qu'aucune espèce soit clairement dominante. Les débarquements ont lieu dans un nombre extrêmement élevé de ports et de sites de débarquement et les produits de la pêche proviennent majoritairement des petits pêcheurs pratiquant la pêche artisanale dont les captures sont difficiles à quantifier.

62. En ce qui concerne la disponibilité des données, la Commission intensifie ses efforts pour collaborer avec les utilisateurs finaux concernés, notamment les organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) de la région, afin d'assurer une coordination scientifique adéquate et d'améliorer les avis scientifiques.

La Commission travaille avec les États membres de la mer Méditerranée afin d'améliorer la collecte et la qualité des données, l'évaluation des stocks et les avis scientifiques.

La Commission a récemment mené une série d'audits en Méditerranée afin d'évaluer les systèmes de déclaration des captures des États membres. À la suite de ces audits, la Commission et les États membres concernés ont élaboré des plans d'action visant à renforcer les systèmes de déclaration des captures et, par conséquent, à améliorer la fiabilité des données. La mise en œuvre de ces plans d'action fait l'objet d'un suivi régulier par la Commission. Un audit des systèmes de gestion de l'effort de pêche des États membres en Méditerranée est prévu pour 2021.

En ce qui concerne l'avis du CSTEP de 2017 sur la disponibilité et la qualité des données, il convient de noter que cette analyse était fondée sur les jeux de données de 2016. Depuis lors, des données ont été accumulées pendant trois années supplémentaires, ce qui a permis de disposer de séries chronologiques plus étendues (2017-2019) et les avis se sont régulièrement améliorés [également selon le rapport annuel de la CGPM (SoMFi)], bien que certains problèmes subsistent.

63. Le CSTEP a conclu que de nombreux plans de gestion nationaux n'étaient pas alignés sur l'objectif du RMD de la PCP et qu'il était peu probable qu'ils créent les conditions permettant d'atteindre le RMD en 2020. La Commission est consciente du fait que certains de ces plans de gestion nationaux doivent être plus ambitieux et être alignés sur les objectifs de la PCP. S'inspirant de la déclaration Medfish4Ever, la Commission travaille avec les États membres en vue d'améliorer ces domaines, avec quelques réussites notables (par exemple, le plan italien pour les pêcheries exploitant des stocks démersaux qui a été révisé en 2019 à la demande de la Commission avec des limitations substantielles concernant l'effort de pêche).

En ce qui concerne la remarque selon laquelle certains plans de gestion nationaux s'accompagnent de demandes de dérogation, il convient de noter qu'il s'agit là d'une exigence du règlement «Méditerranée». Aucune dérogation concernant par exemple l'interdiction de pêcher dans les bandes côtières ne peut être accordée en l'absence de plan de gestion.

64. Le règlement «Méditerranée» n'est pas la seule base juridique permettant de créer des zones protégées en tant qu'éléments pertinents dans le cadre du nouveau plan de gestion pluriannuel pour la Méditerranée occidentale (en termes de fermetures spatio-temporelles) et il y a également lieu de prendre en considération les dispositions liées aux zones de pêche à accès réglementé ou aux restrictions spatio-temporelles adoptées au titre de la CGPM (par exemple, la zone de pêche à accès réglementé dans le golfe du Lion).

Il est également important de noter qu'en vertu du règlement «Méditerranée», il appartient au Conseil d'adopter les zones de pêche à accès réglementé, sur la base des informations soumises par les États membres. Les États membres peuvent bien évidemment créer d'autres zones de pêche à accès réglementé sur cette base.

65. L'un des objectifs du plan de gestion pluriannuel pour la Méditerranée occidentale est d'améliorer la collecte de données et les avis scientifiques dans la zone. Cette amélioration du fondement scientifique soutiendra l'évaluation du plan prévue pour 2024.

67. Ce rapport triennal permettra d'évaluer dans quelle mesure les mesures techniques adoptées tant au niveau régional qu'au niveau de l'Union ont contribué à la réalisation des objectifs généraux (article 3) et des objectifs spécifiques (article 4) de ce règlement. Étant donné que la philosophie générale de ce règlement est de permettre une approche ascendante en ce qui concerne les spécificités techniques au niveau régional tout en garantissant la réalisation d'objectifs généraux et d'objectifs spécifiques communs, cette disposition relative à l'établissement de rapports est essentielle pour la mise en œuvre du règlement. Il est donc nécessaire de mettre en place un système qui permette de suivre les progrès et de promouvoir des mesures correctrices si les progrès sont insuffisants pour atteindre les objectifs généraux et les objectifs spécifiques prévus dans le règlement.

Conformément à l'article 31, paragraphe 3, lorsque le rapport susmentionné constate que les objectifs généraux et les objectifs spécifiques du règlement n'ont pas été atteints au niveau régional, les États membres de cette région présentent, dans les douze mois qui suivent la présentation du rapport, un plan exposant les mesures à prendre pour contribuer à la réalisation de ces objectifs.

69. Un système de contrôle efficace est en effet essentiel pour garantir une gestion durable de la pêche dans l'UE. La proposition de la Commission de réviser le système de contrôle de la pêche contient notamment des mesures visant à renforcer les systèmes de données relatives aux pêcheries, particulièrement la déclaration entièrement numérisée des captures, applicables à tous les navires de pêche de l'UE (y compris les navires de moins de 12 mètres), un système électronique de repérage pour tous les navires, de nouvelles procédures de pesée pour les produits de la pêche et un renforcement des dispositions en matière de traçabilité.

71. Il est essentiel de reconnaître l'importance de la gestion de la pêche en Méditerranée avec des partenaires de pays tiers. Cela est essentiellement dicté par la nature commune de la plupart des stocks, qui appelle une réponse concertée de tous les pays méditerranéens. C'est dans cet esprit que l'UE a intensifié ses activités au niveau de la CGPM depuis la signature de la déclaration MedFish4Ever en 2017.

72. La capacité de pêche excessive en Méditerranée est l'un des nombreux facteurs qui expliquent le niveau élevé de l'effort de pêche.

Lorsqu'il existe un régime de gestion de l'effort de pêche, c'est essentiellement le non-respect des règles par les pêcheurs qui fait que la surcapacité est l'une des causes de la surpêche. Les mécanismes visant à contrôler l'effort de pêche, tels que celui instauré par le plan de gestion pluriannuel pour la Méditerranée occidentale, autorisent un nombre maximal de jours de pêche par an, par pays et par catégorie (taille) de navires. Le nombre total de jours d'un régime de gestion de l'effort de pêche est indépendant du nombre de navires qui se les partagent.

La Commission accorde une attention particulière à la mise en œuvre du plan de gestion pluriannuel afin de garantir un respect adéquat des règles. Elle surveille également la réduction de la capacité de pêche.

74. Selon le fichier de la flotte de pêche de l'Union, l'Italie, par exemple, se trouvait en juillet 2020 à 95 % de son plafond en termes de puissance motrice et de tonnage brut. Selon la Commission, le plafond constitue donc en l'occurrence une incitation à gérer la capacité et à la maintenir en deçà du plafond.

75. Les services de la Commission ont récemment achevé une évaluation du mécanisme d'entrée et de sortie [SWD (2019)311]. Cette évaluation a conclu que le régime en tant que tel est adapté à son objectif mais qu'il existe certaines faiblesses concernant sa mise en œuvre par les États membres. Le mécanisme d'entrée et de sortie et les plafonds de capacité prévus dans le règlement PCP font

référence à la capacité dans chaque État membre plutôt qu'au niveau du bassin maritime. En outre, la capacité de pêche est mesurée en termes de tonnage brut et de puissance motrice d'un navire, et ne fait pas référence aux différents types de techniques de pêche. Ces dernières sont régies par d'autres actes juridiques, notamment le règlement du Conseil établissant les possibilités de pêche, les recommandations de la CGPM ou le règlement relatif aux mesures techniques de 2019.

La prise en compte de la capacité de pêche est l'un des objectifs pour lesquels les pays méditerranéens se sont engagés dans la déclaration MedFish4Ever, à travers l'adoption d'un plan relatif à la capacité de pêche. La Commission réfléchit actuellement à la meilleure façon de mettre en œuvre cet engagement dans le cadre de la CGPM.

77. Les conditionnalités du FEAMP jouent un rôle important pour qu'il puisse agir en tant qu'instrument de politique.

Au cours de sa mise en œuvre, le FEAMP impose des conditions aux bénéficiaires éligibles avant et après la présentation de la demande et l'achèvement du projet, aux mesures qui peuvent être mises en œuvre, à l'autorité de gestion et au système de gestion et de contrôle de l'État membre et, surtout, à la politique de la pêche de l'État membre et à la manière dont celle-ci est mise en œuvre. Grâce à ces conditions, le FEAMP garantit non seulement que son financement n'entraîne pas d'augmentation structurelle de la capacité mais aussi que des plans d'adaptation de la capacité de la flotte sont mis en œuvre pour les flottes présentant des déséquilibres (par exemple, le plan de gestion pluriannuel pour la Méditerranée occidentale).

Dans le cadre du FEAMP, les opérations visant à augmenter la capacité de pêche d'un navire ne sont pas éligibles au financement.

78. La Commission fait observer que sur le total des financements du FEAMP pour la période 2014-2020, une enveloppe de 5,75 milliards d'euros a été allouée aux États membres dans le cadre de la gestion partagée.

79. Le FEAMP ne finance pas exclusivement le milieu marin. Il soutient la PCP et la réalisation de tous ses objectifs, c'est-à-dire contribuer à la durabilité économique, sociale et environnementale de la pêche et de l'aquaculture, ainsi qu'à l'aménagement du littoral. Dans ce cadre, il soutient activement la biodiversité et l'environnement marin, ainsi que l'atténuation des dommages causés par le secteur de la pêche. Le contenu des programmes opérationnels est défini en partenariat avec les États membres dans le cadre de la gestion partagée.

81. La Commission fait observer que les colégislateurs ont introduit un certain nombre de modifications qui permettraient que les fonds du FEAMP soient alloués à l'augmentation de la capacité de pêche. La Commission s'y oppose fermement.

#### **Encadré 10 - Les financements de l'UE peuvent changer la donne**

La Commission tient à souligner que de nombreux projets du FEAMP soutiennent la gestion des zones Natura 2000. Le projet INTERMARES en Espagne en est un exemple. Dans le cadre de cette initiative, le FEAMP a contribué à hauteur de 11 millions d'euros à un projet intégré LIFE visant à soutenir la mise en œuvre du cadre d'action prioritaire dans le réseau marin Natura 2000 espagnol et à faire en sorte qu'à l'issue du projet, l'Espagne dispose d'un réseau consolidé de zones marines Natura 2000 géré efficacement, avec la participation active des parties prenantes.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Voir les réponses de la Commission aux points IV, V et VI.

La Commission souligne que la protection du milieu marin nécessite une approche globale pour faire face à toutes les pressions qui s'exercent au niveau européen et au-delà. La pêche est l'une des principales pressions sur le milieu marin qu'il y a lieu de prendre en considération dans ce contexte. Voir le point 36.

La Commission considère que les «actions de l'UE» comprennent l'action des États membres et leur responsabilité en ce qui concerne la mise en œuvre des dispositions de la législation en matière d'environnement et de pêche.

84. Outre les progrès significatifs qui ont été accomplis dans l'Atlantique du Nord-Est, il est aussi important de reconnaître les efforts et les réalisations récents en Méditerranée.

En ce qui concerne les aspects du FEAMP, il est important de noter qu'il appartient aux États membres de cibler/d'utiliser les fonds de l'UE disponibles.

En ce qui concerne les signes de progrès en Méditerranée, la Commission rappelle la stratégie ambitieuse adoptée en 2017 qui a débuté par la déclaration MedFish4Ever et a conduit à l'adoption de nombreuses mesures au niveau de la CGPM et à l'adoption du plan de gestion pluriannuel pour la Méditerranée occidentale. Cette stratégie n'a pas encore produit de résultats quantifiés en termes d'amélioration de l'état des stocks mais cela est compréhensible étant donné que ces changements n'ont été adoptés que récemment.

85. Voir la réponse de la Commission au point VI.

La Commission convient qu'il y a lieu d'améliorer l'efficacité des zones marines protégées et la cohérence de leurs réseaux, ce qui constitue l'un des principaux objectifs de la nouvelle stratégie en matière de conservation de la biodiversité. La Commission reconnaît que les progrès réalisés au titre de l'article 11 de la PCP ont été plus lents que ce qui était souhaitable. Toutefois, il est important de noter que la PCP réformée a une dimension environnementale beaucoup plus forte et que c'est la première fois qu'elle prévoit un tel outil (article 11) permettant aux États membres de proposer des mesures de gestion de la pêche dans les zones Natura 2000 afin de se conformer à leurs obligations au titre des directives «Oiseaux» et «Habitats». Les colégislateurs ont opté pour la régionalisation qui permettrait une approche plus régionale visant à tenir compte des spécificités régionales. L'absence de progrès est très souvent attribuable à des éléments qui ne relèvent pas du champ d'application de la PCP, notamment le manque de moyens des administrations des États membres ainsi que les difficultés rencontrées dans les consultations entre les administrations nationales. Même si les États membres font valoir que l'article 11 est compliqué à appliquer, ils en ont l'obligation légale et disposent des outils nécessaires pour le faire. L'article 11 devrait leur permettre de prendre les mesures nécessaires dans le cadre de la PCP afin de respecter les obligations en matière d'environnement, comme en témoignent les exemples concluants de recours à l'article 11 dans la mer Baltique et la mer du Nord. La Commission a publié les orientations pertinentes afin d'aider les États membres à instaurer les mesures nécessaires dans le cadre de Natura 2000 et aux fins de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin». Tout en gardant à l'esprit le droit d'initiative de la Commission, lorsqu'elle sera confrontée à un cas relevant de l'article 15 de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin», la Commission s'efforcera de soutenir les États membres dans la réalisation des objectifs de cette directive-cadre, dans les limites du droit de l'UE.

88. Voir les réponses de la Commission aux points 48 et 49.

## **Recommandation n° 1 – Inventorier les modifications administratives et réglementaires nécessaires pour protéger les espèces et les habitats sensibles**

La Commission accepte cette recommandation.

Premier tiret. La Commission débute l'évaluation de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» et rendra compte du fonctionnement de la PCP en 2022. Elle publiera aussi un plan d'action sur la conservation des ressources halieutiques et la protection des écosystèmes marins dans le cadre du suivi de la stratégie en faveur de la biodiversité. La Commission tiendra compte de cette recommandation dans ce contexte.

Les États membres ont un rôle important à jouer dans l'amélioration de la mise en œuvre de la législation européenne, notamment de l'article 11 de la PCP et de l'article 15 de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin». La Commission tient à souligner qu'il pourrait être plus important d'améliorer la mise en œuvre et l'application que de modifier la législation.

Second tiret. La Commission tient à rappeler que la directive-cadre «Stratégie pour le milieu marin» protège toutes les espèces et tous les habitats marins et qu'il appartient aux États membres de mettre en œuvre des mesures de conservation adéquates sur le terrain afin de garantir un bon état écologique.

La Commission prône que les États membres utilisent davantage l'approche régionalisée afin de s'entendre sur des recommandations communes plus nombreuses en ce qui concerne les mesures de conservation.

89. La Commission considère que des progrès importants ont été réalisés dans l'Atlantique du Nord-Est et que les stocks halieutiques se sont considérablement améliorés.

La Commission comprend que l'observation émise dans ce point du rapport concerne les stocks qui sont des prises accessoires dans d'autres pêcheries maintenant un bon état des stocks. Le règlement de base de la PCP ainsi que les plans pluriannuels pour les eaux occidentales et la mer du Nord prévoient qu'il convient d'éviter les situations dites d'étranglement, dans lesquelles des pêcheries affichant une bonne santé seraient fermées, en raison des prises accessoires d'autres poissons et pour lesquelles le CIEM recommande un niveau de capture inférieur ou l'arrêt des captures. C'est donc dans ce contexte que la Commission a proposé des TAC supérieurs aux avis scientifiques.

En 2020, il ne sera pas possible d'atteindre le RMD pour un certain nombre de stocks qui sont partagés avec d'autres États. Lorsque les stocks sont partagés avec des pays tiers, la réalisation du RMD pose des problèmes spécifiques car il exige des pays tiers qu'ils partagent l'objectif et conviennent des modalités pour l'atteindre.

90. La Commission considère que de nombreux progrès récents ont été enregistrés dans ce bassin maritime (par exemple, le plan de gestion pluriannuel pour la Méditerranée occidentale et les nombreuses mesures adoptées dans le cadre de la CGPM).

Voir la réponse de la Commission au point 84.

91. La Commission fait observer qu'il incombe aux États membres de créer les zones marines protégées relevant de leur juridiction ou de leur souveraineté et de prendre les mesures de conservation nécessaires. D'après le règlement «Méditerranée», la responsabilité de la création des zones de pêche protégées incombe essentiellement aux États membres. Les États membres ont institué ces «zones protégées» par l'intermédiaire du droit national. Le règlement «Méditerranée» est unique en ce sens qu'il est le seul instrument de la PCP qui prévoit des restrictions de pêche dans les bandes

côtières (interdiction du chalutage à moins de 3 milles marins de la côte/isobathes de 50 m) et au-dessus de certains habitats (par exemple, herbiers de posidonies).

Si la proposition de la Commission relative au plan de gestion pluriannuel pour la Méditerranée occidentale [COM(2018)115] était pleinement conforme à l'objectif du RMD pour 2020, il convient de souligner que les colégislateurs de l'UE (Parlement européen et Conseil) ont décidé de reporter au 1<sup>er</sup> janvier 2025 l'objectif consistant à atteindre le RMD.

94. Comme indiqué dans la réponse de la Commission au point 75, il convient de rappeler que les services de la Commission ont récemment achevé une évaluation du mécanisme d'entrée et de sortie [SWD (2019)311]. Cette évaluation a conclu que le régime en tant que tel est adapté à son objectif mais qu'il existe certaines faiblesses concernant sa mise en œuvre par les États membres. Le mécanisme d'entrée et de sortie et les plafonds de capacité prévus dans le règlement PCP font référence à la capacité dans chaque État membre plutôt qu'au niveau du bassin maritime. En outre, la capacité de pêche est mesurée en termes de tonnage brut et de puissance motrice d'un navire, et ne fait pas référence aux différents types de techniques de pêche. Ces dernières sont régies par d'autres actes juridiques, notamment le règlement du Conseil établissant les possibilités de pêche, les recommandations de la CGPM ou le règlement relatif aux mesures techniques de 2019.

### **Recommandation n° 2 – Renforcer les mesures de protection en Méditerranée**

Premier tiret. La Commission accepte cette recommandation. Le cadre réglementaire actuel fournit les outils nécessaires, tant au niveau de l'UE (règlement «Méditerranée» et plan de gestion pluriannuel pour la Méditerranée occidentale) qu'à l'échelle internationale (Commission générale des pêches pour la Méditerranée - CGPM). La création de zones de pêche à accès réglementé dans les eaux de l'UE relève essentiellement de la compétence nationale.

La Commission et les États membres étudient actuellement les possibilités de soumettre de nouvelles zones de pêche à accès réglementé en vue de leur adoption à la CGPM. Ils étudient également les moyens d'optimiser les modalités de gestion des zones de pêche à accès réglementé dans le bassin méditerranéen.

Second tiret. La Commission accepte cette recommandation.

La Commission suit de très près la mise en œuvre du plan de gestion pluriannuel, en particulier sur le plan scientifique, et n'hésitera pas à proposer des mesures correctrices, conformément aux avis scientifiques et aux dispositions du plan de gestion pluriannuel et de la PCP, notamment au moyen de la communication sur les possibilités de pêche.

### **Recommandation n° 3 – Développer le potentiel des fonds de l'UE**

La Commission accepte cette recommandation.

Il est important de noter que, dans les limites définies dans le règlement relatif au FEAMP, il appartient aux États membres de décider de l'utilisation des fonds disponibles au titre de leurs enveloppes nationales.

Dans le cadre de l'exercice de programmation du FEAMP pour la période 2021-2027, la Commission encouragera toutefois les États membres à augmenter leurs dépenses au titre du FEAMP pour les mesures de protection du milieu marin. Le FEAMP continuera à soutenir la réalisation des objectifs de la PCP, la protection et la restauration de la biodiversité et des écosystèmes marins et côtiers, qui constituent des enjeux majeurs pour assurer la santé des mers et des océans. Il soutiendra également

les actions visant à la réalisation ou au maintien d'un bon état écologique du milieu marin conformément à la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin», à la mise en œuvre de mesures de protection spatiales établies conformément à ladite directive, à la gestion, à la restauration et au suivi des zones Natura 2000, ainsi qu'à la protection des espèces prévue par les directives «Habitats» et «Oiseaux».

Toutefois, il est trop tôt pour tirer des conclusions concernant la mesure dans laquelle le FEAMP contribuera à la protection du milieu marin car les États membres présenteront leurs futurs programmes en 2021, 2022 et peut-être (même si c'est peu probable) en 2023.

Enfin, il est important de prendre acte du fait que le FEAMP ne finance pas exclusivement le milieu marin.

# Équipe d'audit

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

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre I (Utilisation durable des ressources naturelles), présidée par M. Samo Jereb, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. João Figueiredo, Membre de la Cour, assisté de: M. Colm Friel, manager principal; M<sup>mes</sup> Michela Lanzutti et Antonella Stasia, auditrices. L'assistance linguistique a été fournie par M. Michael Pyper. L'assistance graphique a été apportée par M<sup>me</sup> Marika Meisenzahl.



João Figueiredo



Colm Friel



Antonella Stasia



Michael Pyper



Marika Meisenzahl

# Calendrier

Étape	Date
Adoption du plan d'enquête / Début de l'audit	5.6.2019
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	15.7.2020
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	28.10.2020
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	17.11.2020

## DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2020.

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est régie par 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 \(CC BY 4.0\)](#). Cela signifie que vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous avez apportées. Le réutilisateur a 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'acquérir des droits supplémentaires si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables, comme par exemple sur des photos des agents de la Cour, ou contient des travaux de tiers. Lorsque l'autorisation a été obtenue, elle annule 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, vous pouvez être amené(e) à demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

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 et aucune licence ne vous est accordée à leur égard.

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 978-92-847-5468-7	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/294872	QJ-AB-20-024-FR-N
HTML	ISBN 978-92-847-3875-5	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/46593	QJ-AB-20-024-FR-Q

Les mers d'Europe sont sous la menace constante de la perte de biodiversité marine et de la disparition des habitats. Dans le présent rapport, nous examinons de quelle manière les grandes politiques de l'UE et les programmes de dépenses tentent de contrer cette menace dans certaines zones de l'Atlantique et de la Méditerranée.

En dépit du cadre mis en place pour protéger le milieu marin, les actions de l'UE n'ont pas permis de rendre aux eaux marines leur bon état écologique, ni de ramener la pêche à des niveaux durables dans toutes les mers. Les règles de l'UE visant à protéger les écosystèmes et habitats essentiels ne leur ont pas permis de se régénérer; les zones marines protégées offrent peu de protection; les dispositions destinées à coordonner la politique de la pêche avec la politique de protection du milieu marin ont été peu appliquées; et seule une part relativement faible des fonds disponibles sont utilisés pour financer des mesures de conservation.

Si une amélioration sensible de l'état des stocks halieutiques a été constatée dans l'Atlantique, ce n'est pas le cas en Méditerranée.

Nous adressons à la Commission des recommandations visant à ce qu'elle traite ces problèmes, en concertation avec les États membres.

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



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE



Office des publications  
de l'Union européenne

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

Tél. +352 4398-1

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