Recommandation n° 87

Amélioration de l'efficacité des services d'inspection nationaux et européens dans les Régions ultrapériphériques

Le Conseil consultatif pour les régions ultrapériphériques (CCRUP) estime indispensable de renforcer l'efficacité du contrôle des pêches dans les régions ultrapériphériques (RUP), laquelle ne se mesure pas au nombre de règles en vigueur, mais à la capacité réelle de détecter l'infraction, d'instruire la procédure et d'appliquer la sanction en temps utile. Dans les RUP, l'étendue des zones relevant de la juridiction nationale et européenne, la dispersion des lieux de pêche et de débarquement, l'insularité et l'éloignement par rapport au continent européen et entre elles font que l'insuffisance des moyens se traduit, dans la pratique, une capacité réduite à détecter, enquêter et sanctionner les infractions, ce qui a des conséquences négatives pour ceux qui respectent la loi, alimente un marché parallèle des produits de la pêche et compromet la crédibilité des mesures de conservation. Ainsi, en ce qui concerne le contrôle de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) et de la pêche récréative dans les eaux des RUP, nous préconisons ce qui suit :

Considérant que le règlement (CE) n° 1005/2008, qui établit un régime communautaire visant à prévenir, à décourager et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, le règlement (CE) n° 1224/2009, qui établit un régime communautaire de contrôle de la pêche, dans sa version en vigueur et modifiée, entre autres, par le règlement (UE) n° 2023/2842, et le règlement (UE) n° 2017/2403 relatif à la gestion durable des flottes de pêche externes, constituent un cadre juridique global en matière de contrôle, de traçabilité et de commercialisation qui attribue des responsabilités aux États membres en leur qualité d'États du pavillon, riverains, d'accueil et de commercialisation ; que, par conséquent, dans les RUP, le défi ne se limite pas à l'existence de normes, mais porte également sur la capacité effective des autorités compétentes à les appliquer, à les vérifier et à garantir le respect des obligations établies ;

Considérant que le règlement (UE) n° 2023/2842 a instauré l'utilisation obligatoire du système électronique CATCH pour la transmission des certificats de capture et des documents connexes requis par le régime de lutte contre la pêche INN, et que le règlement d'exécution (UE) n° 2025/1522 adapte les dispositions d'application du règlement (CE) n° 1010/2009 à ce nouveau système, avec une application générale à compter du 10 janvier 2026 et certaines dispositions applicables à compter du 10 janvier 2027 ; que cette numérisation exige que les autorités et les opérateurs des RUP adaptent leurs procédures, leurs formations et leurs moyens technologiques, et que les gains de traçabilité qui en découlent dépendent de

l'existence, en aval, d'une capacité effective de vérification sur le terrain ;

Considérant que l'article 55 du règlement (UE) 2023/2842 (contrôle des pêches) impose aux États membres de veiller à ce que la pêche récréative soit pratiquée d'une manière compatible avec les objectifs de la politique commune de la pêche, et que l'article 59 exige que la première mise sur le marché des produits de la pêche s'effectue en criée ou auprès d'acheteurs enregistrés ou d'organisations de producteurs, dispositions dont la vérification effective est aujourd'hui très inégale d'une RUP à l'autre ;

Considérant que la Cour des comptes européenne, dans son rapport spécial 20/2022, a conclu que les systèmes de contrôle en vigueur pour lutter contre la pêche illicite ne sont que partiellement efficaces, en raison de la disparité dans l'application des contrôles et des sanctions entre les États membres, et a constaté que, dans certains cas, les sanctions n'étaient pas proportionnées au bénéfice économique tiré de l'infraction et n'avaient pas d'effet dissuasif ;

Considérant qu'il incombe aux États membres d'assurer la surveillance et le suivi des infractions, à l'Agence européenne de contrôle des pêches (EFCA) de soutenir la coordination opérationnelle, les plans de déploiement conjoint et la formation des inspecteurs, et à la Commission européenne de vérifier le respect des responsabilités nationales au moyen d'audits, d'inspections, d'enquêtes et de plans d'action ;

Considérant que l'étude du CCRUP sur la pêche INN « Pêche illégale, non déclarée et non réglementée dans les régions ultrapériphériques européennes », du 6 novembre 2024 établit qu'aux Açores, peu de sanctions ont été appliquées en raison d'une surveillance déficiente due au manque de moyens financiers et de ressources humaines, et décrit le développement d'un marché parallèle des produits de la pêche qui, dans certains lieux, rend difficile, voire quasi impossible, l'écoulement des produits de la pêche légale, surtout là où il n'existe ni poissonneries ni marchés aux poissons ;

Considérant que la même étude constate, à Mayotte, un manque d'inspections et de personnel dans les services des affaires maritimes, désigne la restauration et l'hôtellerie comme les principaux consommateurs de produits de la pêche d'origine illicite, et que, dans d'autres RUP, la pêche récréative non contrôlée atteint des proportions considérables, notamment 110 000 licences de pêche récréative sans contrôle effectif aux *Canarias*, environ 3 000 navires de plaisance et une estimation de 1 000 tonnes débarquées par an à La Réunion, ainsi que 27 000 pêcheurs récréatifs et 626 tonnes estimées en Guadeloupe, soit environ 25 % des débarquements professionnels ;

Considérant qu'en Guyane française, l'immatriculation des navires de plaisance ne permet pas d'évaluer l'utilisation qui en est réellement faite et que, dans d'autres RUP, le manque de surveillance empêche même de connaître le nombre de navires concernés, ce qui démontre que l'insuffisance des moyens entraîne également une insuffisance de données et, partant, des décisions de gestion moins

éclairées ;

Considérant que, pour le ramassage de la palourde européenne (*Ruditapes decussatus*) sur l'île de *São Jorge* (Açores), soumis à un quota annuel maximal de 2,5 tonnes, environ 3 tonnes auraient été ramassées illégalement depuis 2020 et plus de 750 cas de ramassage illégal ont été signalés, au cours de la seule dernière année, aux services de contrôle et aux autorités compétentes, sans qu'aucune opération de contrôle n'ait abouti, que ce soit au moment du ramassage ou lors de la vente finale, situation qui décourage les signalements et affaiblit la confiance du secteur dans le système de contrôle. Nous constatons dès lors que, si la surveillance est déjà difficile pour une activité côtière de proximité telle que le ramassage de bivalves, la difficulté est nettement plus grande en haute mer, dans un contexte d'aires marines protégées étendues et de coexistence entre pêche récréative et pêche professionnelle ;

Considérant que, aux *Canarias*, l'existence de 110 000 permis de pêche récréative sans contrôle effectif, conjuguée à la dispersion des points de débarquement, caractéristique d'un territoire archipélagique, rend difficile la distinction entre l'exercice légitime de la pêche récréative et les pratiques de pêche INN ;

Considérant qu'une part importante des accidents et des disparitions de pêcheurs concerne des pratiquants isolés, à bord de navires de plaisance ou près du littoral, et que l'enregistrement préalable de l'activité et de sa localisation peut être utile aux opérations de recherche et de sauvetage, sans pour autant pouvoir se substituer aux moyens d'urgence ni supposer une surveillance continue ou un secours automatique ;

Considérant, enfin, que le secteur de la pêche des RUP ne conteste pas la pêche récréative en tant qu'activité légitime, mais exige que le contrôle distingue clairement son exercice régulier des infractions et, surtout, des pratiques illicites menées sous cette appellation, au moyen de mesures proportionnées aux risques effectivement identifiés.

Au vu de ce qui précède, le CCRUP recommande à la Commission européenne et aux États membres portugais, français et espagnol, dans le cadre de leurs compétences respectives :

1. De réaliser un diagnostic des moyens et des lacunes du contrôle dans chaque RUP, en recensant, d'une part, les ressources humaines affectées à la surveillance, à l'analyse de l'information ainsi qu'aux enquêtes et à l'instruction des procédures et, d'autre part, les moyens nautiques, aériens et technologiques disponibles et opérationnels, ainsi que la couverture géographique et temporelle du contrôle (en accordant une attention particulière aux points de débarquement non surveillés) et la capacité de suivi administratif et judiciaire des infractions détectées ;

2. **De traduire ce diagnostic en plans pluriannuels de contrôle par RUP**, assortis de priorités, d'entités responsables, d'un calendrier, d'un budget et d'objectifs mesurables, soumis à une évaluation et à une révision périodique, afin d'éviter que le renforcement des moyens ne dépende d'interventions ponctuelles ou des disponibilités budgétaires annuelles ;

3. **D'augmenter et de qualifier les ressources humaines affectées au contrôle**, en assurant une formation spécialisée en matière de pêche INN, d'analyse des risques, utilisation et interprétation des systèmes électroniques de surveillance et traçabilité, collecte et conservation de preuves et le contrôle de la chaîne de commercialisation, et en veillant à ce que la capacité de analyse, recherche, instruction et de décision des procédures suive l'augmentation de la capacité de détection sur le terrain ;

4. **D'assurer un financement pluriannuel pour l'investissement, le fonctionnement et l'entretien des moyens de contrôle**, avec une dotation spécifique pour les RUP, au titre de l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et une mobilisation coordonnée du Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (Règlement (UE) n° 2021/1139 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 instituant le FEMPA pour la période 2021-2027) et des instruments nationaux, en reconnaissant que le coût unitaire du contrôle dans ces régions est structurellement plus élevé que dans d'autres régions ;

5. **D'approfondir la coopération opérationnelle avec l'EFCA**, en donnant suite au mandat sollicité dans notre Recommandation n° 46, au moyen de campagnes conjointes et de plans de déploiement conjoint adaptés aux réalités des RUP, de la formation des inspecteurs, du partage de bonnes pratiques, d'échanges d'expériences entre RUP et de projets pilotes adaptés aux besoins régionaux, en favorisant des procédures cohérentes et une meilleure utilisation des ressources disponibles ;

6. **De mettre à jour et de partager régulièrement les données relatives aux captures, aux navires et à l'activité d'inspection entre les autorités compétentes** et renforcent l'analyse intégrée des informations disponibles afin d'orienter les contrôles et les inspections en fonction des risques, y compris, le cas échéant, les données provenant des systèmes de localisation des navires, des systèmes de notification électroniques, des systèmes d'identification et de localisation, des images satellites et d'autres sources d'information disponibles, dans le respect des règles applicables en matière de protection des données ; de publier également des indicateurs comparables par RUP concernant la couverture opérationnelle, les actions de contrôle et les sanctions effectivement appliquées ;

7. **D'étendre le contrôle à l'ensemble de la chaîne de valeur**, et pas seulement au moment de la capture, en renforçant la vérification de la première vente, des circuits de vente directe, de l'approvisionnement de la restauration et de l'hôtellerie, de l'étiquetage et de l'information du

consommateur, y compris l'offre de produits de la pêche par des canaux informels et numériques, en application du règlement (CE) n° 1224/2009, dans sa version en vigueur et consolidée, y compris les modifications applicables introduites par le règlement (UE) 2023/2842 concernant le contrôle de la commercialisation et de la chaîne d'approvisionnement, et notamment ses articles 55, 56, 57, 58 et 59 ;

8. D'adapter et, si nécessaire, développer les systèmes électroniques et la déclaration des captures issues de la pêche récréative prévues à l'article 55 du règlement (CE) n° 1224/2009, dans sa version en vigueur, et de tester, dans le cadre d'un projet pilote dans les RUP intéressées, compte tenu des spécificités et des différentes conditions infrastructurelles et opérationnelles de chaque région, des fonctionnalités supplémentaires pour l'enregistrement préalable du début et de la zone prévue de l'activité de pêche récréative, la notification de sa fin et la déclaration simplifiée des captures, en admettant des photographies ou des vidéos comme éléments complémentaires de vérification, dans un cadre juridique approprié, avec la protection des données à caractère personnel, un accompagnement des utilisateurs et des solutions de substitution en cas de difficulté d'accès numérique ou de défaillance du réseau ;

9. Envisager, dans les RUP où la pression exercée par la pêche récréative sur les ressources halieutiques le justifie, de fixer des limites au nombre d'autorisations ou de permis en vigueur et au nombre de jours ouvrables autorisés pour l'exercice de cette activité, à titre de mesure de gestion de l'effort de pêche récréative venant compléter les systèmes d'enregistrement et de notification prévus au point précédent ;

10. D'assurer l'accès en temps utile des services habilités aux informations enregistrées et d'évaluer, avec les services compétents, les utilisations complémentaires possibles de ces informations dans les opérations de recherche et de sauvetage, selon des procédures propres et conformément aux compétences et aux normes applicables en matière de protection des données, en garantissant informant clairement les pratiquants que ce mécanisme ne remplace pas les moyens d'urgence et ne suppose ni une surveillance continue ni un secours automatique ;

11. D'associer le CCRUP, par voie de consultation, à l'élaboration des diagnostics, des plans de contrôle et des projets pilotes prévus aux points précédents, de lui communiquer les résultats et une réponse pertinente dans le respect des règles applicables en matière de confidentialité, et de motiver les suites données à ses recommandations et contributions conformément à l'article 44 du règlement (UE) n° 1380/2013 ;

12. Mettre en place des plans de collecte, de gestion et d'utilisation des données dans le secteur de la pêche, en complément de l'obligation de déclaration électronique préalable imposée aux

pratiquants de la pêche récréative, afin d'obtenir des données préliminaires et des estimations de l'effort de pêche ;

13. **Mettre en place des mécanismes de contrôle passif dans les ports, notamment des points de contrôle électroniques à l'entrée et à la sortie ainsi que des systèmes de vidéosurveillance (CCTV)**, en vue de la collecte de données d'activité (jours de pêche et durée de présence en mer), de lutter contre le contournement de la criée et de renforcer la sécurité des personnes et des équipements, en privilégiant les solutions automatiques qui ne nécessitent pas le remplissage de formulaires par les utilisateurs.