

# Règlement INN de l'UE

Analyse : mise en œuvre des contrôles européens sur les importations de produits de la mer

RÉSUMÉ — MARS 2017



COUVERTURE : © THE PEW CHARITABLE TRUSTS/KASHFI HALFORD

# RÉSUMÉ

## Contrôles des importations au titre du règlement de l'UE visant à mettre fin à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée : le point sur leur mise en œuvre

### Contexte

Un des principaux objectifs du règlement de l'Union européenne (UE) relatif à la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) consiste à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la commercialisation de produits issus de la pêche INN dans l'UE. Le règlement instaure un système de certificats de capture (CC) qui doit aider les autorités des États membres à détecter et à bloquer les produits d'origine illégale qui parviennent à leurs frontières. Celui-ci s'accompagne d'une procédure dont le but est d'identifier les pays tiers (hors UE) qui ne coopèrent pas à la lutte contre la pêche INN (il s'agit de la procédure d'avertissement « par carton »).



© EBF Cela fait huit ans que le règlement INN, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010, est appliqué. Comme dans d'autres domaines de la politique européenne, les 28 États membres de l'UE communiquent tous les deux ans à la Commission européenne un rapport sur la mise en œuvre des principales exigences posées par le règlement. Entre autres renseignements, ces rapports incluent des informations sur les importations effectuées au titre du règlement, ainsi que le détail des procédures de contrôle des importations, et des recommandations visant à améliorer les systèmes et les structures actuellement en vigueur.

En réponse aux demandes d'accès aux informations que nous avons adressées à la Commission européenne, nous avons obtenu les rapports bisannuels transmis par les États membres pour la période 2010-2015. Nous les avons ensuite analysés afin de présenter un aperçu des progrès réalisés par chaque État membre en vue d'une mise en œuvre complète

Notre analyse des données transmises par les États membres est la première publiée à ce jour pour la période 2014-2015.

# 2014-15

et efficace du système de CC prévu par le règlement INN. Les renseignements communiqués à la Commission européenne ont été corroborés par des discussions avec les autorités chargées de la mise en œuvre du règlement INN dans les principaux États membres importateurs de produits de la mer, et par une étude de la documentation pertinente. Notre analyse des données transmises par les États membres est la première publiée à ce jour pour la période 2014-2015, la plus récente de ces périodes biennales de rapport.

Notre analyse porte sur les six principales exigences posées par le règlement en matière d'importations :

1. Contrôles documentaires de routine sur les CC d'importation ;
2. Application d'une approche qui tient compte des risques pour évaluer les CC ;
3. Vérification des CC pour s'assurer de la conformité des produits importés ;
4. Inspections physiques des lots ;
5. Rejet des lots en cas de non-conformité ;
6. Rapports bisannuels à la Commission sur les activités visées par le règlement.

En ce qui concerne les six grandes exigences posées par le règlement, l'analyse établit une série de conclusions dont nous offrons un aperçu dans les pages qui suivent.

### Principales conclusions

Notre analyse montre que la mise en œuvre des contrôles des importations se caractérise par de très nettes disparités d'un pays à l'autre de l'UE. De ce fait, les opérateurs ne sont pas tous soumis aux mêmes règles, ce qui favorise les abus du système. Nous observons notamment des différences en ce qui concerne la fréquence et la rigueur des contrôles et des vérifications des CC. Nous avons également constaté des différences au niveau de la qualité des procédures appliquées pour l'évaluation des risques, laquelle évaluation doit servir à identifier les lots qui seront ensuite vérifiés.

Il est démontré que les disparités observées en matière de contrôle des importations peuvent conduire à la déviation des flux commerciaux à haut risque vers les États membres qui mettent en œuvre des procédures moins strictes d'évaluation des CC d'importation.

Cette situation ruine les progrès importants réalisés par certains États membres en vue de la pleine mise en œuvre du système de CC prévu par le règlement INN. De plus, elle n'offre pas de garanties suffisantes sur le blocage effectif des produits issus de la pêche INN aux portes de l'UE.

On observe des différences entre États membres pour ce qui est des procédures appliquées ou de la proportion de certificats de capture soumis à des contrôles.



© E.J.F

### EXIGENCE 1: Contrôles documentaires de routine sur les CC d'importation

- Les exigences ne sont pas mises en œuvre de façon uniforme dans toute l'UE.
- On observe des différences entre États membres pour ce qui est des procédures appliquées ou de la proportion de CC soumis à des contrôles.
- L'UE ne donne pas d'indications suffisantes permettant d'assurer l'harmonisation des procédures entre États membres, par exemple en ce qui concerne les champs précis du CC qui devraient être contrôlés ou les sources d'information extérieures qu'il conviendrait de consulter.



### EXIGENCE 2: Application d'une approche qui tienne compte des risques pour évaluer les CC

- Une analyse efficace des risques, telle que requise par le règlement INN, est essentielle pour identifier les lots qui nécessitent un contrôle plus approfondi, étant donné l'ampleur des importations de produits halieutiques dans l'UE, dont la majorité arrive par porte-conteneurs. Les importations par conteneur présentent des problèmes particuliers en matière d'inspections, de vérifications et de déploiement des efforts destinés à faire appliquer la loi.
- Les normes relatives à l'évaluation des risques varient considérablement d'un État membre à l'autre et, dans certains cas, ne permettent pas de gérer les complexités et les volumes des flux commerciaux relatifs aux produits halieutiques qui arrivent dans l'UE. Dans la pratique, les États membres bénéficient d'une grande latitude lorsqu'ils définissent leurs méthodes de vérification des CC fondée



sur les risques, ce qui nuit à la réalisation de l'objectif affiché par la Commission européenne d'harmoniser les approches des États membres en matière de vérification.

- Quatre États membres ont expressément déclaré appliquer les critères de risque définis au niveau de l'UE pour déterminer les points auxquels ils accordent leur attention lors du contrôle des importations. D'autres États membres semblent fixer leurs critères de risque au niveau national, mais leurs procédures varient fortement, par exemple en ce qui concerne le nombre ou le type de critères appliqués, ainsi que la manière dont sont sélectionnés les CC à vérifier. Dix États membres n'appliquent pas d'approche fondée sur les risques pour évaluer les CC : ceci serait en grande partie attribuable au peu de CC reçus. De grands États membres importateurs n'ont pas transmis d'informations sur les critères de risque spécifiques qu'ils utilisent lorsqu'ils décident des vérifications à opérer.

### EXIGENCE 3: Vérification des CC pour s'assurer de la conformité des produits importés

- Quatre États membres ont émis plus de 75 % de l'ensemble des (près de) 3 000 demandes de vérification adressées à des pays tiers dans le but de s'assurer que les importations de produits halieutiques en provenance de ces pays en 2014-2015 étaient conformes (voir **figure 1**). Pourtant, trois de ces États membres font partie des pays où parviennent les flux commerciaux les moins porteurs de risque sur cette période à en juger par la proportion de CC concernant des produits originaires d'États du pavillon déjà avertis par carton<sup>1</sup> (voir **figure 2**).
- Plusieurs États membres dont les flux commerciaux présentent un risque relativement élevé n'ont adressé

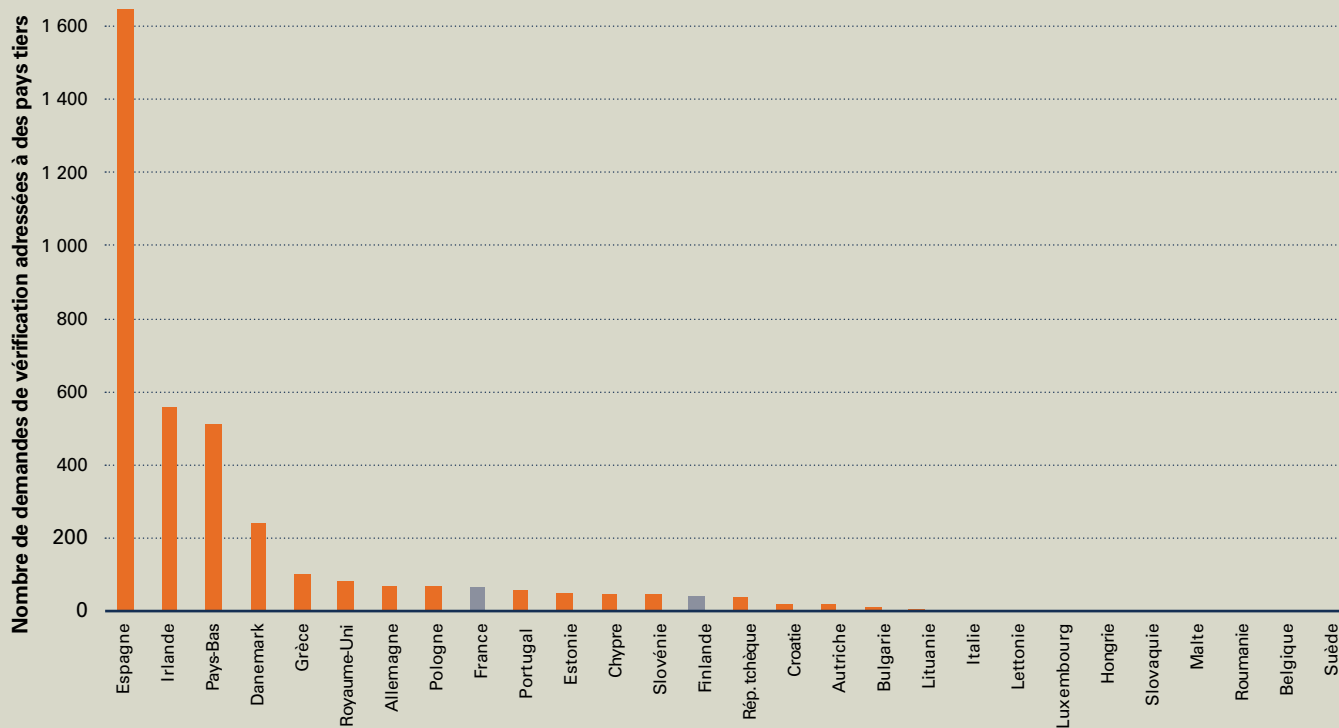




**Figure 1 | Nombre de demandes de vérification adressées à des pays tiers\***

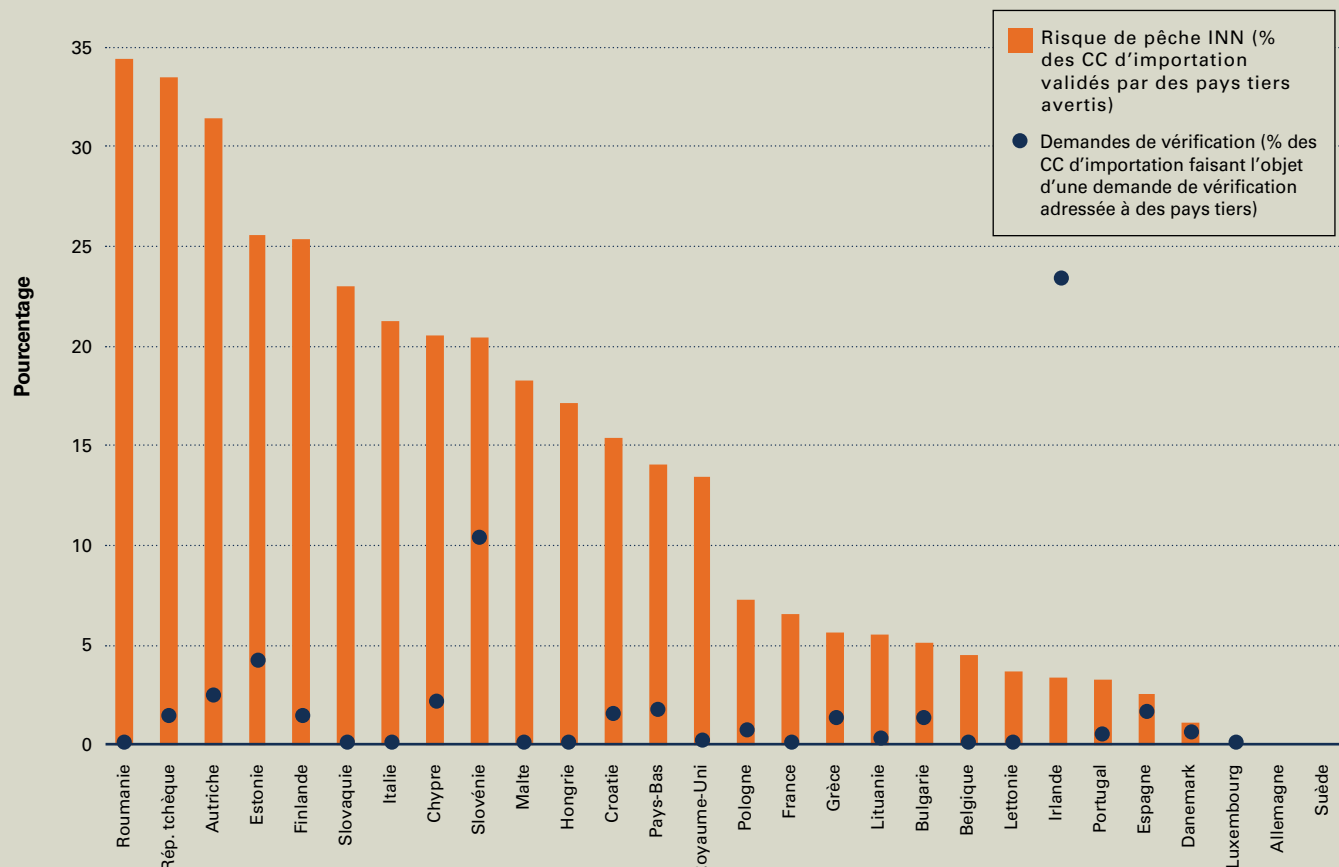
Source : rapports bisannuels des États membres pour la période 2014-2015.

\*Les barres grises correspondent à des données pour la période 2012-2013, les données 2014-2015 n'étant pas disponibles au moment de rédiger notre analyse.



**Figure 2 | Comparaison des pourcentages de CC d'importation : i) validés par des pays tiers avertis par carton dans le cadre du règlement INN (risque de pêche INN), et ii) faisant l'objet de demandes de vérification adressées à des pays tiers (2014-2015)\***

Source : rapports bisannuels des États membres pour la période 2014-2015, ou pour 2012-2013 lorsque les données 2014-2015 n'étaient pas disponibles au moment de rédiger notre analyse. \*Le calcul du risque de pêche INN n'a pas été possible pour l'Allemagne et pour la Suède parce que leurs rapports bisannuels respectifs ne fournissent pas de données suffisantes sur les États du pavillon d'où proviennent les produits de la pêche.



que très peu, voire aucune demande de vérification aux pays tiers depuis l'entrée en vigueur du règlement (voir **figures 1 et 2**). On observe des exemples flagrants d'États membres qui n'effectuent aucune vérification alors que les circonstances nécessiteraient des contrôles plus poussés.

- Conséquence de ces disparités entre États, il peut arriver que des flux commerciaux à haut risque soient déviés vers des États membres dont les normes de vérification sont moins strictes.

#### EXIGENCE 4: Inspections physiques des lots

- Dans le cadre du règlement, les importations par porte-conteneurs et les débarquements directs dans des ports de l'UE ne font pas l'objet des mêmes mesures et indicateurs.
- À l'heure actuelle, il n'existe pratiquement aucune harmonisation du contrôle des importations par conteneur. Seuls des efforts limités ont été déployés au niveau de l'UE pour assurer l'adoption dans tous les États membres d'une norme minimale relative à l'exécution des contrôles.
- Six États membres ont déclaré ne pas mener d'inspection physique des porte-conteneurs (ou d'autres importations par fret) à des fins de détection de produits INN.
- Pour les seize États membres déclarant des inspections de lots arrivés par conteneur ou fret, on observe des divergences non seulement quant à la façon dont les conteneurs sont sélectionnés pour inspection, mais aussi en ce qui concerne les procédures d'inspection ou la gestion des risques appliquée pour ces contrôles.
- De façon générale, le peu de détails et de cohérence des informations déclarées par les États membres ne permet pas de réaliser une évaluation fiable de la mise en œuvre dans l'ensemble de l'UE.



#### EXIGENCE 5: Rejet des lots en cas de non-conformité

- Les États membres appliquent différents indicateurs et différentes normes pour déterminer dans quelles circonstances les lots se verront refuser l'entrée de l'UE, ce qui introduit une discrimination entre des opérateurs qui importent des produits pourtant de même origine.



- Le refus des lots semble se heurter en grande partie à l'obligation d'établir les raisons de cette décision et à la réticence de certains États membres qui ne souhaitent pas ralentir les flux commerciaux par la vérification des CC.
- Depuis 2010, les États membres ont refusé près de 350 lots en vertu du règlement (voir **figure 3**), notamment pour des raisons de non-conformité procédurale ou documentaire, et pour des liens avec des activités de pêche INN. Le nombre de refus semble peu élevé par rapport à l'estimation des importations de produits INN réalisée préalablement à l'adoption du règlement (500 000 tonnes importées dans l'UE chaque année) et au risque de pêche INN associé aux importations dans l'UE (voir **figure 4**).
- De grands États membres importateurs, aux volumes commerciaux élevés et aux flux commerciaux à relativement haut risque, ont déclaré avoir refusé très peu de produits importés depuis l'entrée en vigueur du règlement (voir **figures 3 et 4**).

#### EXIGENCE 6: Rapports bisannuels à la Commission sur les activités visées par le règlement

- Dans le cas de certains États membres, l'insuffisance des informations relatives aux procédures de mise en œuvre du système de CC introduit par le règlement INN ne permet pas d'évaluer de façon rigoureuse l'état d'avancement de cette mise en œuvre et fait obstacle à l'établissement de comparaisons significatives entre États membres.
- Dans plusieurs domaines, des questions du formulaire de déclaration ont été jugées ambiguës et insuffisamment précises, entraînant des interprétations contraires selon les États membres. Le manque de clarté quant aux exigences qui leur incombent en vertu du règlement vient compliquer cette situation, notamment en ce qui concerne les méthodes de contrôle des CC et les procédures de vérification fondée sur les risques.
- Le formulaire de déclaration pose notamment problème parce qu'il n'exige pas que les États membres fournissent un éventail de données tirées des CC par État du pavillon d'origine. Ces informations sont pourtant essentielles si l'on veut calculer le risque de pêche INN associé aux importations et détecter tout déplacement des flux commerciaux.
- Il est nécessaire d'apporter plusieurs améliorations au formulaire de déclaration si l'on veut s'assurer que les États membres fournissent des rapports suffisamment détaillés et que la mise en œuvre du système de CC soit correctement évaluée.



**85 à 92%**

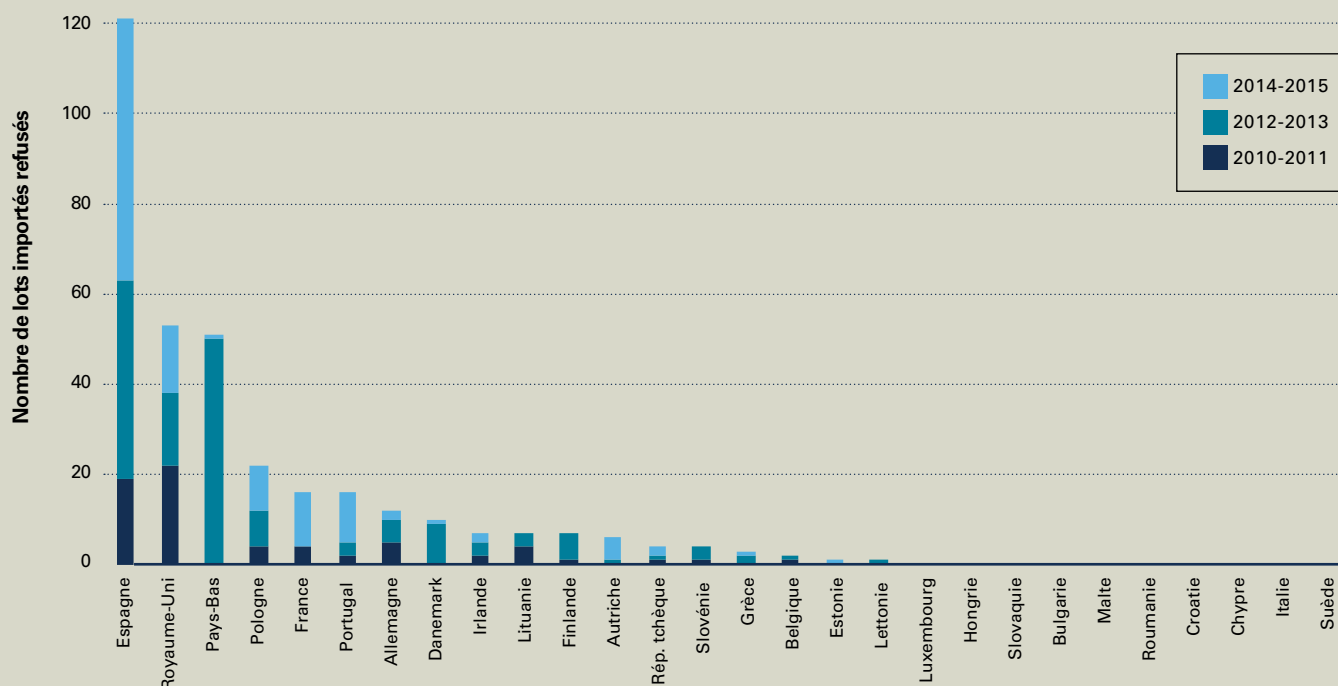
des produits de la mer importés pénètrent dans l'Union européenne par conteneur.



**Figure 3 | Nombre de lots importés refusés par des États membres conformément au règlement INN (2010-2015)\***

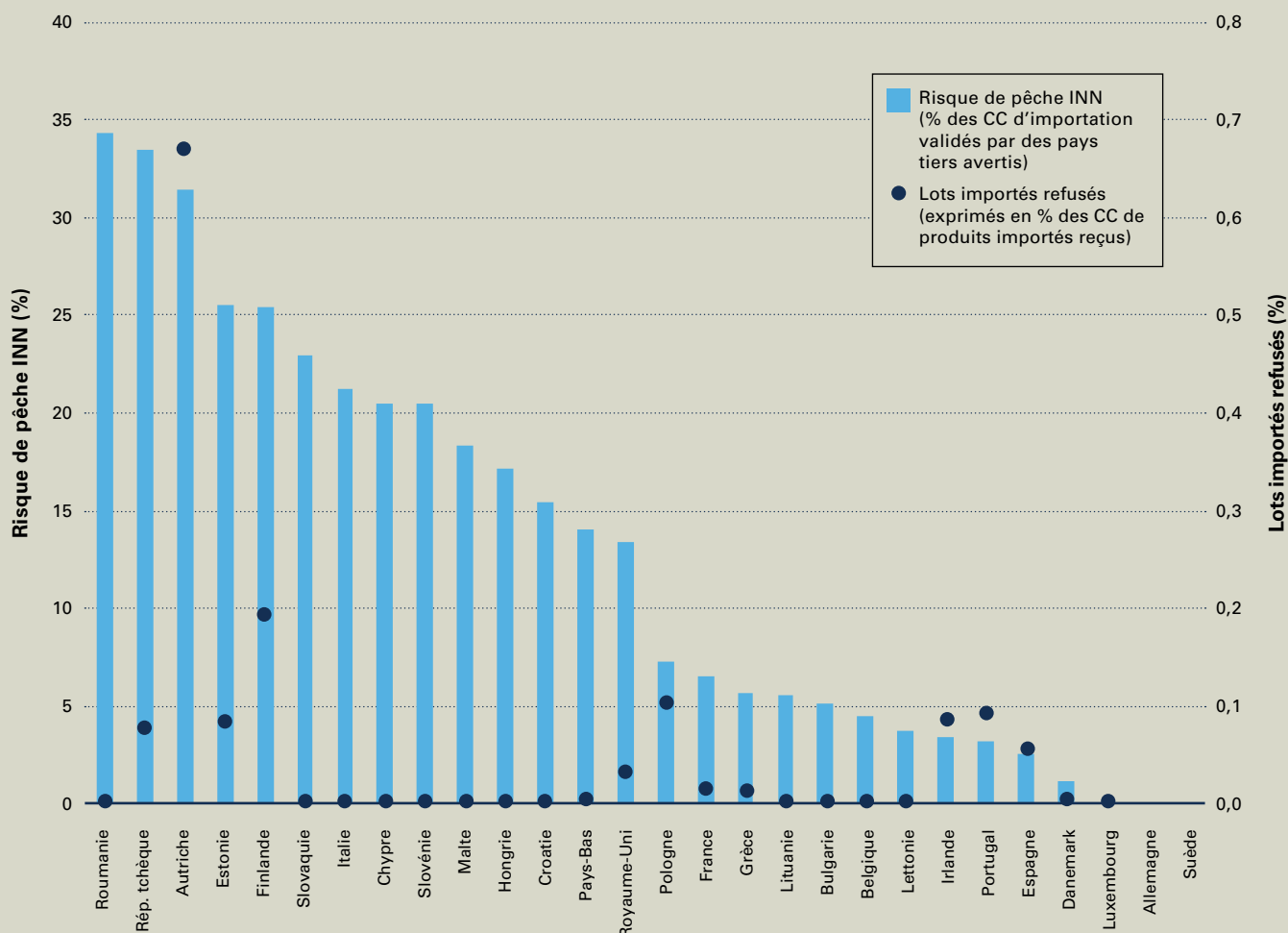
Source : rapports bisannuels des États membres pour la période 2010-2015, si disponibles (voir Annexe 1).

\* La France n'a pas transmis d'informations sur le nombre de lots refusés dans son rapport bisannuel pour la période 2012-2013.

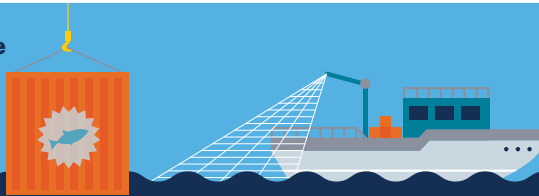


**Figure 4 | Comparaison : i) des % de CC d'importation validés par des pays tiers avertis par carton dans le cadre du règlement INN (risque de pêche INN), et ii) des lots importés refusés exprimés en % des CC d'importation qui ont été reçus (2014-2015)\***

Source : rapports bisannuels des États membres pour la période 2014-2015, ou pour 2012-2013 lorsque les données 2014-2015 n'étaient pas disponibles au moment de rédiger notre analyse. \*Le calcul du risque de pêche INN n'a pas été possible pour l'Allemagne et pour la Suède parce que leurs rapports bisannuels respectifs ne fournissent pas de données suffisantes sur les États du pavillon d'où proviennent les produits de la pêche.



## Points à vérifier pour un contrôle des importations rigoureux et harmonisé dans tous les États membres de l'UE



Contrôles exhaustifs des informations des CC ; 100 % des CC sont contrôlés.



Quelques parties des CC sont contrôlés ; seulement pour une partie des CC.

### CONTRÔLES DOCUMENTAIRES

Les critères de risque sont détaillés, fondés et régulièrement adaptés ; appliqués systématiquement à tout nouveau CC.



Critères de risque inadapés ; pas appliqués systématiquement aux nouveaux CC.

### ANALYSE DES RISQUES

Les pays tiers sont systématiquement contactés pour évaluer la conformité des importations, sur la base des résultats des contrôles documentaires initiaux (des CC) ou de l'analyse des risques.



Les pays tiers sont rarement contactés pour fournir des informations supplémentaires ou faciliter l'établissement de l'origine légale dans le cadre de la procédure de vérification.

### VÉRIFICATIONS

Une proportion des lots arrivés par fret sont inspectés physiquement par des agents formés, soit en cas de doute ou de soupçon, soit sur la base de l'analyse des risques\*.



Les lots arrivés par fret ne sont pas inspectés physiquement aux fins du contrôle des importations dans le cadre du règlement INN.

### INSPECTIONS

Les lots sont systématiquement refusés conformément aux exigences du règlement.



Les lots ne sont pas refusés dans les situations prévues par le règlement.

### REFUS

\*Dans le cas de débarquements directs (ou de transbordements) par des navires de pays tiers dans des ports de l'UE, le règlement INN impose aux États membres d'inspecter physiquement au moins 5 % de ces opérations sur la base de l'évaluation des risques.

## Recommandations

**L'analyse souligne la nécessité pour la Commission européenne et les États membres de renforcer les efforts visant à assurer à l'échelle de l'UE une mise en œuvre améliorée et harmonisée des contrôles des importations effectués en application du règlement INN.**

Pour résoudre les problèmes identifiés, et garantir une frontière européenne homogène et efficace face aux importations de produits issus de la pêche INN tout en assurant un même pied d'égalité à l'ensemble des opérateurs, nous recommandons ce qui suit :

1. La **Commission européenne** utilise tous les moyens à sa disposition pour harmoniser la mise en œuvre des procédures de contrôle des CC, d'analyse des risques et de vérification en s'appuyant sur une norme minimale applicable à l'ensemble des États membres, notamment :

- en renforçant les efforts visant à établir une base de données électronique pour toute l'UE qui traitera, recoupera et archivera les informations des CC et qui comportera un outil efficace d'analyse des risques, l'objectif étant de mettre en place un projet pilote au plus tard à la mi-2017 et un système parfaitement opérationnel d'ici la fin de l'année 2017 ;
- en favorisant le consensus autour des critères standardisés d'analyse des risques, des procédures de vérification des CC qui présentent un risque élevé et des méthodes d'inspection des lots importés, et en garantissant l'application de ces normes, le tout en tenant compte des meilleures pratiques

actuellement appliquées dans l'UE ;

- en fournissant des conseils qui, au minimum :
  - o spécifieront les éléments des CC que les États membres devront systématiquement contrôler,
  - o préciseront les méthodes et les critères d'analyse des risques adoptés au niveau européen,
  - o établiront un pourcentage minimum de CC devant faire l'objet d'une vérification,
  - o détailleront le type de preuves à demander aux pays tiers pour attester l'origine légale des lots dans le cadre de la procédure de vérification,
  - o définiront des indicateurs clairs servant à identifier les lots qui devront être vérifiés et ceux dont l'entrée sur le marché de l'UE devra être refusée ;
- en effectuant des missions d'audit et d'évaluation dans les États membres pour déterminer s'ils respectent les obligations de contrôle des importations, et en prenant des mesures contre les États membres qui ne pratiquent pas une vérification des CC efficace et fondée sur les risques et contre ceux qui ne refusent pas les lots non conformes, comme l'exigent pourtant les dispositions du règlement ;
- en améliorant le format du rapport bisannuel afin de s'assurer que les États membres fournissent des réponses détaillées et standardisées qui soient de qualité suffisante pour permettre l'évaluation complète de la mise en œuvre du règlement INN, notamment en ce qui concerne les procédures de contrôle, de vérification et d'analyse des risques relatives aux CC.

Suite à la page 8



2. Les **États membres** fournissent les moyens nécessaires et font preuve de volonté politique pour parvenir à la pleine mise en œuvre du règlement :

- en réservant suffisamment de capacités et de ressources à l'exécution du contrôle des importations au titre du règlement afin d'en assurer l'efficacité ;
- en soutenant l'établissement d'une base de données électronique des CC pour toute l'UE, et en s'engageant à l'utiliser au maximum et de façon systématique lorsqu'elle sera opérationnelle ;
- en appuyant l'adoption d'une approche standardisée et commune à l'ensemble de l'UE pour l'analyse des risques, et en s'assurant qu'elle soit appliquée de façon efficace pour détecter les lots ou les CC présentant un risque élevé ;
- en appliquant des procédures standardisées et rigoureuses de vérification et d'inspection pour les CC et les lots présentant un risque élevé, comme convenu avec la Commission et défini par elle ;
- en veillant à ce que l'entrée sur le marché de l'UE soit refusée aux lots qui contiennent des produits suspects ou des poissons capturés de façon illicite ;
- en explorant la possibilité de créer au niveau national des équipes spécialisées dans la collecte de renseignements et la conduite d'enquêtes dans l'optique d'une analyse stratégique des flux commerciaux et d'un examen des éventuels cas de pêche INN, renforçant ainsi la mise en œuvre du système de CC.

NOTE : <sup>1</sup> On peut supposer que les États du pavillon dont les systèmes de suivi, contrôle et surveillance (SCS) sont jugés défectueux — comme le montre l'octroi d'un carton jaune (ou rouge si le problème persiste) par la Commission européenne dans le cadre de la procédure d'avertissement du règlement INN — seront moins aptes à certifier de manière fiable l'origine légale des produits de la mer pêchés par leurs navires.



© E.J.F.

**Cette analyse démontre clairement la nécessité d'améliorer et d'harmoniser la mise en œuvre des contrôles des importations prévus par le règlement INN dans l'ensemble des États membres.**

## Informations supplémentaires

Environmental Justice Foundation (EJF), Oceana, The Pew Charitable Trusts et WWF mènent une action commune pour que la mise en œuvre du règlement de l'UE visant à mettre fin à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) soit efficace et harmonisée. Pour de plus amples informations sur le système de certification des captures mis en place par l'UE, rendez-vous sur [www.iuuwatch.eu/catch-certificate-scheme](http://www.iuuwatch.eu/catch-certificate-scheme).

### Contactez la coalition :

Irene Vidal | Environmental Justice Foundation |  
Tél. : +44 (0) 20 7239 3310 |  
[irene.vidal@ejffoundation.org](mailto:irene.vidal@ejffoundation.org)

Vanya Vulperhorst | Oceana |  
Tél. : +32 (0) 2 513 2242 |  
[vvulperhorst@oceana.org](mailto:vvulperhorst@oceana.org)

Ness Smith | The Pew Charitable Trusts |  
Tél. : +44 (0) 20 7535 4000 |  
[nsmith@pewtrusts.org](mailto:nsmith@pewtrusts.org)

Eszter Hidas | WWF |  
Tél. : +32 (0) 2 761 0425 |  
[ehidas@wwf.eu](mailto:ehidas@wwf.eu)

Victoria Mundy | Chargée de recherche pour la coalition |  
Tél. : +32 (0) 2 513 2242 |  
[victoria.mundy@ejffoundation.org](mailto:victoria.mundy@ejffoundation.org)

© WWF/EDWARD PARKER