



Enquête : le gouvernement néerlandais complice d'une fraude aux subventions européennes

Alertés par des pêcheurs français suspectant une importante fraude aux subventions publiques de la flotte de pêche industrielle néerlandaise, BLOOM et Mediapart ont mené l'enquête sur l'allocation des aides COVID aux Pays-Bas. Le résultat de notre étude est sans appel :

1. Notre enquête montre que plus de **95% des navires néerlandais ayant reçu une subvention COVID ont triché** à divers degrés. L'enveloppe totale de ces subventions COVID perçues indument entre le 15 mai 2020 et le 3 décembre 2020 s'élève à **5,8 millions d'euros** ;
2. Cette fraude a été permise grâce à la **complicité du gouvernement néerlandais** envers sa flotte de pêche industrielle : l'État a arbitrairement exclu la pêche artisanale (navires de moins de 12 m) de son dispositif d'aides puis a fermé les yeux sur les fraudes commises par les navires qui n'ont respecté ni les critères d'attribution des subventions fixés par les Pays-Bas, ni le droit européen.

I - Une fraude systémique aux subventions européennes

Face à la crise sanitaire et économique provoquée par la pandémie de COVID-19, l'Union européenne a modifié en avril 2020 certaines règles du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP, 2014-2020)¹ afin de débloquer rapidement des aides dites « arrêts temporaires » pour le secteur de la pêche.

Ce type d'aide visait à indemniser les pêcheurs contraints de rester à quai — c'est-à-dire sans pêcher — en compensation de leur perte de chiffre d'affaires. La Commission européenne a ainsi proposé le 2 avril 2020 de modifier le règlement FEAMP, et ces mesures ont été adoptées par le Parlement et le Conseil de l'Union européenne le 23 avril 2020 sous la forme du règlement (UE) 2020/560, entré en vigueur deux jours plus tard. À la suite de ces modifications au niveau européen, il était du ressort de chaque État membre de décider de ses propres critères d'attribution de ces aides.

En 2021, **BLOOM avait déjà analysé les aides COVID allouées au secteur de la pêche en France et montré que les entreprises les plus puissantes et les pratiques de pêche les plus destructrices (comme le chalut de fond, la drague, et la senne démersale) en étaient les principales bénéficiaires.**² Cette situation était directement le résultat des critères d'attribution discriminatoires instaurés par le gouvernement français, que BLOOM avait d'ailleurs dénoncés dès leur publication.³

¹ Règlement (UE) 508/2014, disponible à : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32014R0508>

² 82,5% (soit 12,2 millions EUR) des subventions COVID ont été captés par des navires utilisant des méthodes de pêche destructrices. Par ailleurs, sept entreprises/groupes représentant uniquement 0,8% (53 navires) de la flotte française ont reçu 28,5% de l'ensemble des subventions.

La publication scientifique est disponible à l'adresse suivante :

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X21002815>

³ <https://bloomassociation.org/arrets-temporaires-covid19/>



Notre nouvelle étude concerne cette fois l'allocation des aides COVID aux Pays-Bas. BLOOM connaît bien les pratiques néfastes des lobbies et pouvoirs publics néerlandais pour l'environnement, les économies côtières et la démocratie, pour avoir notamment lutté pendant plus de deux ans pour obtenir l'interdiction de la pêche électrique, une méthode de pêche développée par les industriels néerlandais et déployée à échelle commerciale en piétinant le droit européen. Tout au long de sa campagne, BLOOM avait en effet identifié et exposé d'innombrables mensonges et tricheries des pêcheurs industriels néerlandais comme de leurs décideurs politiques.⁴

Alertés par des pêcheurs français suspectant une importante fraude, nous nous sommes intéressés à la répartition des indemnités entre les navires néerlandais, mais avons également vérifié si les bénéficiaires avaient bien respecté les critères d'attribution fixés par les Pays-Bas.

Le résultat de notre étude est sans appel : **parmi les 269 navires ayant reçu une subvention COVID, nous démontrons que seuls 12 navires (moins de 5%) ont parfaitement respecté la loi et ont donc dûment perçu leurs subventions.** Tous les autres, soit 95% des navires néerlandais ayant reçu une subvention COVID, ont triché à des degrés divers (détaillés plus bas).

1 — Des critères d'attributions très souples, qui excluent la petite pêche côtière

1.1 – Ce que dit la loi

1.1.1 – Comment sont calculées les aides ?

Aux Pays-Bas, les conditions d'octroi des arrêts temporaires ont été fixées par un arrêté ministériel publié le 13 mai 2020.⁵ Premier critère : **seuls les navires de plus de 12 mètres de long étaient éligibles aux arrêts temporaires aux Pays-Bas.** Ces conditions favorisaient donc inéluctablement les navires les plus puissants et excluaient de fait la petite pêche côtière qui représente pourtant 41% de la flotte de pêche des Pays-Bas.⁶ Ce chiffre de 41% est de très loin le plus faible au niveau européen. À titre de comparaison, la flotte française est composée à 80% de navires de moins de 12 m. Ils représentent 85% de la flotte européenne dans son ensemble.

Les indemnités des navires sous pavillon néerlandais étaient ensuite calculées à partir d'un montant forfaitaire fondé sur la puissance motrice du navire, par période de sept jours consécutifs passés à quai :

- 2 200 € jusqu'à 260 cv
- 4 400 € entre 260 cv et 300 cv
- 8 800 € au-delà de 300 cv

⁴ Voir les rapports à propos des fraudes sur la pêche électrique : « main dans la main » : <https://www.bloomassociation.org/en/wp-content/uploads/2018/06/electric-fishing-moral-corruption.pdf> ou « au-delà de l'illégal » : <https://www.bloomassociation.org/wp-content/uploads/2020/09/au-dela-illegal.pdf>

⁵ Disponible à l'adresse suivante : <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2020-25324.html>

⁶ 832 navires battent pavillon néerlandais dont 487 mesurent plus de 12 mètres selon le registre de la flotte de l'Union européenne, disponible ici : https://webgate.ec.europa.eu/fleet-europa/search_en



Afin d'éviter la règle « du premier arrivé, premier servi », les aides étaient tout de même plafonnées à cinq semaines d'arrêt, soit 44 000 euros maximum pour les navires de plus de 300 cv. Cependant, la liberté de demander ces indemnités sur une période flexible pouvait donc permettre, en toute légitimité, à des pêcheurs peu scrupuleux de prendre leurs vacances estivales habituelles, tout en touchant l'équivalent d'un bon salaire annuel.

1.1.2 – Quelles sont les obligations des navires indemnisés ?

Afin de justifier leurs demandes de dédommagement, les pêcheurs devaient pouvoir prouver leurs périodes d'arrêts temporaires de sept jours consécutifs passés à quai. Pour cela, ils avaient pour obligation réglementaire d'avoir leur système de surveillance par satellite (VMS) allumé pendant toute la période couverte par les arrêts temporaires. Comme ces données VMS ne sont pas publiques, nous n'avons pas pu les utiliser pour confronter les subventions à la réalité du terrain. Toutefois, il existe un autre système de surveillance — l'AIS (*Automatic Identification System*) — qui, lui aussi, doit être opérationnel à tout moment d'après le règlement 1224/2009 (aussi appelé « règlement contrôle »).⁷ Bien que ce système n'est obligatoire que pour les navires de plus de 15 m (et non 12 m comme pour la VMS), les données en résultant sont disponibles publiquement et gratuitement via la plateforme Global Fishing Watch (<https://globalfishingwatch.org/>). Dans le cadre de notre étude, **nous avons donc pu suivre à la trace tous les navires néerlandais subventionnés de plus de 15 m et identifiés sur cette plateforme (254 sur les 269)** et ainsi déterminer si le droit européen et les critères d'attributions des subventions avaient été respectés.

1.2 – Qui sont les bénéficiaires ?

Afin de caractériser le profil des navires indemnisés, BLOOM a analysé la liste des bénéficiaires du FEAMP aux Pays-Bas qui a été publiée le 30 septembre 2021.⁸ Les navires ayant bénéficié de subventions COVID sont indiqués par la mention *Tijdelijk stopzetten van visserijactiviteiten als gevolg van COVID-19* c'est-à-dire « Arrêt temporaire des activités de pêche en raison de la COVID-19 ». Nous avons extrait les numéros d'immatriculation communautaire de ces navires bénéficiaires (CFR) et les avons recoupés avec le registre de la flotte de l'Union européenne afin d'accéder à leurs caractéristiques (taille du navire, puissance motrice, engin de pêche).⁹

La méthodologie détaillée, les données d'origine, ainsi que les scripts informatiques (en langage R) ayant servi à produire les chiffres et figures détaillés ici sont disponibles à : https://github.com/associationbloom/temporary_cessation_frauds_mediapart.

L'enveloppe totale des subventions COVID perçues entre le 15 mai 2020 et le 3 décembre 2020 s'élève à 6 millions d'euros. Sans surprise, l'analyse de ce fichier montre que, parmi les 269

⁷ Règlement 1224/2009 disponible à l'adresse suivante : <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:343:0001:0050:fr:PDF>.

⁸ Fichier téléchargeable sur le site du ministère néerlandais : <https://www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/visserij-en-aquacultuur/europees-fonds-voor-maritieme-zaken-en-visserij-efmzv/openbaarmaking-efmzv-subsidies>

⁹ Le registre de la flotte de l'Union européenne contient l'historique des informations relatives aux navires de pêche de l'UE. Il a été téléchargé à partir de l'url suivant :

https://webgate.ec.europa.eu/fleet-europa/search_en



bénéficiaires, aucun navire de moins de 12 mètres n'a reçu d'indemnités, puisqu'ils ne pouvaient, règlementairement, pas en bénéficier.

Le montant maximal de 44 000 euros a été accordé à 37 reprises, pour des navires pratiquant quasiment exclusivement le chalut de fond et la senne démersale, et dont la taille était comprise entre 23 et 46 mètres (moyenne de 36 mètres). Il est à noter que 29 % des subventions COVID ont bénéficié à des navires qui pratiquaient toujours la pêche électrique au moment des arrêts temporaires¹⁰ ou bien qui la pratiquaient jusqu'à ce que leur licence ne leur soit retirée à la suite de notre campagne.

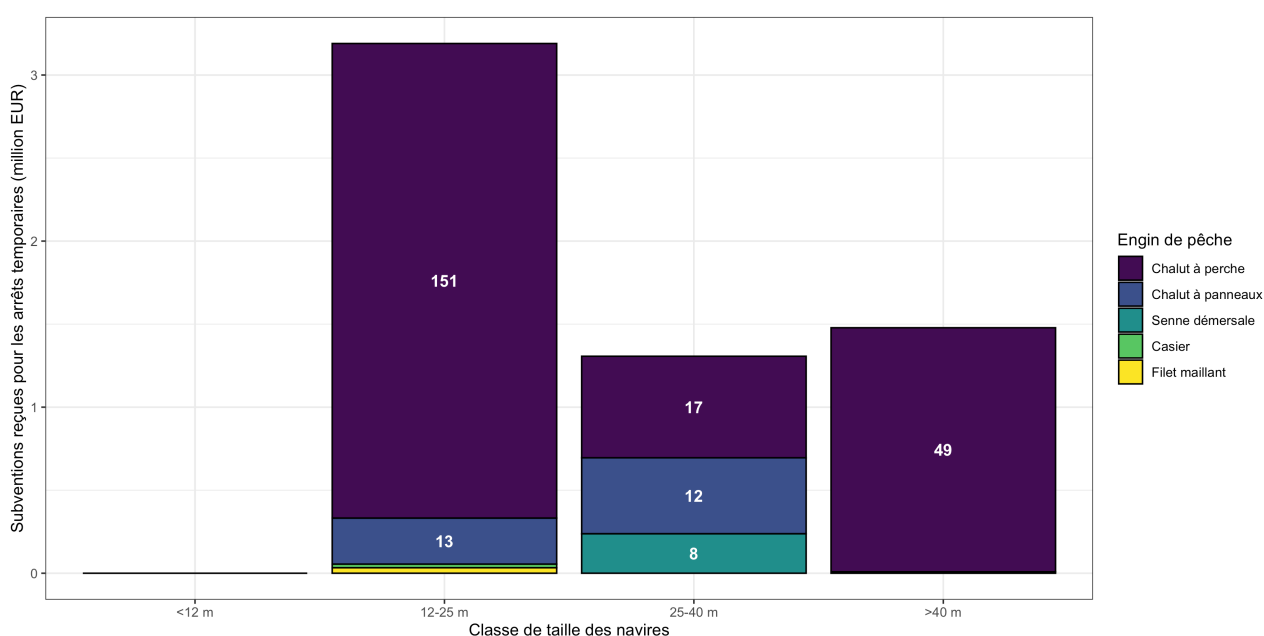


Figure 1 : Répartition des aides aux arrêts temporaires (millions d'euros) en fonction de la taille des navires et du type d'engin de pêche utilisé. Les chiffres dans chaque barre indiquent le nombre de navires subventionnés.

2 – Des fraudes aux arrêts temporaires

2.1 – Étude des trajectoires AIS

BLOOM a analysé les émissions et positions AIS des 254 navires de plus de 15 m subventionnés et identifiés grâce à la plateforme *Global Fishing Watch*¹¹, qui met à disposition gratuitement toutes les données AIS disponibles au niveau mondial. En suivant le mouvement des navires, il a ainsi été

¹⁰ 58 navires bénéficiaires pratiquaient ou ont pratiqué la pêche électrique.

¹¹ <https://globalfishingwatch.org/>. Dix navires n'ont pu être identifiés sur cette plateforme, alors que leur immatriculation renseignée dans la liste officielle des bénéficiaires du FEAMP permet bien d'identifier ces navires dans le Registre européen de la flotte. La cause de ce problème (e.g. navire inactif, etc.) reste pour le moment inconnue. Cinq navires supplémentaires ont été retirés de l'analyse car leur taille est inférieure à 15 m.



possible de déterminer si les règles avaient été respectées par les pêcheurs bénéficiaires des aides, à savoir :

- L'allumage à tout instant de l'AIS ;
- Un nombre de périodes de sept jours consécutifs passés à quai en adéquation avec le nombre de semaines subventionnées.

Seuls 12 navires ont suivi à la lettre les conditions édictées par la loi en respectant à la fois i) l'obligation de maintenir les instruments de géolocalisation opérationnels à tout moment sur l'ensemble de la période couverte par les arrêts temporaires, et ii) l'obligation de justifier de périodes de sept jours d'arrêt consécutifs par semaine indemnisée, permettant de recevoir les indemnités prévues par l'arrêté ministériel. Ces 12 navires respectueux de la loi ont reçu 220 000 euros sur les 6 millions d'euros alloués aux navires de plus de 15 mètres.

Tous les autres navires ont fauté sur au moins une des deux conditions, comme cela est détaillé dans la (Figure 2).

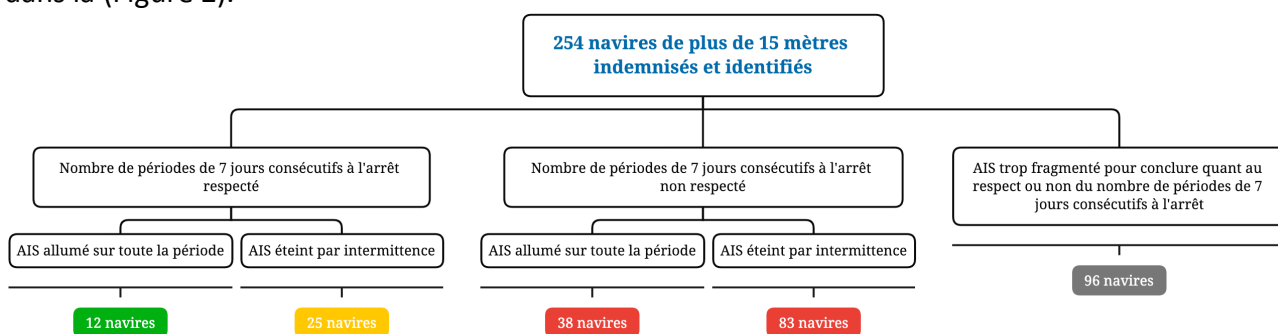


Figure 2 : Identification des navires fraudeurs à partir de l'étude de leur trajectoire AIS

Nous avons identifié 25 navires pour lesquels l'AIS était éteint par intermittence mais néanmoins suffisamment allumé pour prouver que le temps réglementaire à quai a été respecté. Ces navires n'ont toutefois pas respecté le cadre de loi européen concernant l'allumage à tout instant de l'AIS, et n'auraient donc pas du bénéficier de subventions.

Parmi les navires qui n'ont pas respecté le temps nécessaire à l'arrêt pour recevoir le montant des indemnités, 38 avaient leur AIS allumé sur toute la période. Pour les autres — qui ont éteint leur AIS par intermittence — nous avons émis l'hypothèse conservatrice que toutes les périodes d'extinction de l'AIS correspondaient à une période d'arrêt à quai. Ainsi, il nous a été possible de démontrer qu'au moins 83 navires de cette catégorie n'ont pas pu être en mesure de respecter les arrêts temporaires requis.

Enfin, pour les 96 navires restants, l'enregistrement AIS était trop fragmenté pour conclure sur le respect ou non du temps nécessaire à l'arrêt pour être indemnisé. Dans tous les cas, tous les navires sauf les 12 premiers n'ont pas respecté l'obligation d'allumage de l'AIS pour les navires européens et n'auraient donc dû recevoir aucune indemnité.



2.2 – Étude des données de criées

Grâce à des données de criées transmises par un lanceur d’alerte,¹² nous avons pu pousser l’investigation plus loin pour une partie des navires épinglés. Ces données nous ont notamment permis d’affiner notre analyse pour les 96 navires pour lesquelles les données AIS seules sont trop parcellaires pour caractériser ou non une fraude.

Ainsi, nous avons pu identifier que 24 de ces 96 navires suspects n’ont pas respecté leurs périodes d’arrêt (Figure 3). Il ne reste donc que 72 navires pour lesquels nous ne pouvons pas affirmer avec certitude s’il y a eu fraude aux arrêts (en plus de la fraude à l’AIS) ou non. Les données AIS et de criées sont trop parcellaires.

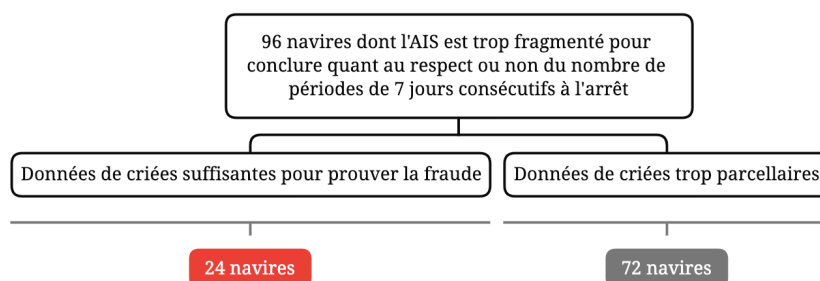


Figure 3 : Identification à partir des données de criées des navires fraudeurs sur le nombre de périodes à l’arrêt.

Nous avons ainsi pu identifier cinq catégories de profils grâce aux données de trajectoire des navires et de débarquement dans les criées auxquelles nous avons eu accès.

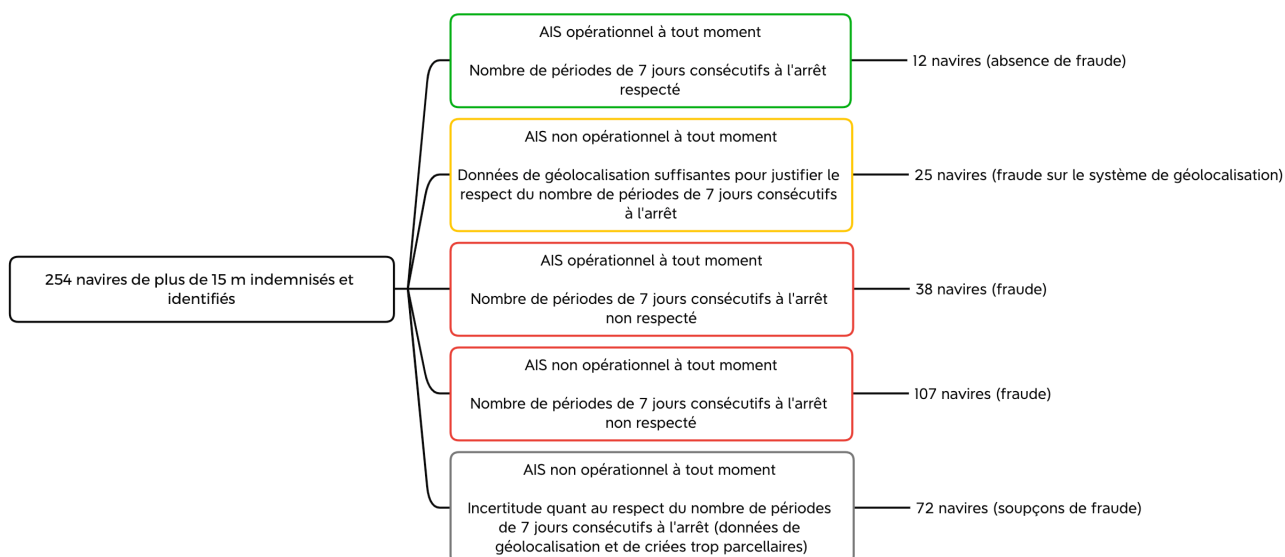


Figure 4 : Synthèse des profils des navires vis-à-vis du respect des conditions fixées pour recevoir une indemnisation

¹² Parmi les 254 navires identifiés ayant reçu des subventions, 88 ont débarqué au moins une fois dans l’une des criées pour lesquelles le lanceur d’alerte a pu transmettre des informations.

Ces données ne concernant que six des onze criées néerlandaises, les navires étudiés peuvent tout à fait avoir débarqué leurs captures dans d’autres criées européennes. Ainsi, les données présentées ci-dessous sont extrêmement conservatrices.



II - Le gouvernement néerlandais complice de sa flotte de pêche industrielle

Ce dispositif de fraude, sans aucun doute commun, illustre de nouveau la complicité du gouvernement néerlandais envers sa flotte de pêche industrielle :

- 1) L'arrêté a été formulé de façon à évincer la petite pêche côtière de la manne d'argent public ;
- 2) Aucun contrôle n'a conditionné l'octroi des fonds ou sanctionné *a posteriori* les abus que nous mettons en évidence ici en croisant simplement des bases de données et des outils de localisation des navires. Ce contrôle est cependant requis par l'article 109 du Règlement 1224/2009 :¹³ « *Les États membres procèdent à des contrôles par recoupements, à des analyses et à des vérifications des données [...] au moyen d'algorithmes informatiques et d'autres mécanismes automatiques* » (+ détail des données devant être contrôlées).

Ces entorses à la réglementation et l'allocation indue de subventions publiques ne sont pas des cas isolés. Quelques exemples récents de pratiques néerlandaises frauduleuses :

- Le dossier pêche électrique avec la fraude aux licences (voir notamment notre document de plaidoyer¹⁴ ainsi qu'une première enquête basée sur les données de criées auxquelles nous avons accès à l'époque)¹⁵ ;
- Les plus de 21 millions d'euros de subventions publiques induites allouées aux chalutiers électriques pour — prétendument, en grande partie — mener de la recherche scientifique qui n'a jamais été réalisée¹⁶ ;
- L'absence de contrôle des captures : seulement deux inspecteurs pour contrôler 400 millions de kilos de poissons pélagiques débarqués aux Pays-Bas chaque année¹⁷ ;
- La fraude à la puissance motrice révélée dans un rapport de la Commission européenne.¹⁸

Notre étude présentée ici permet d'apporter une nouvelle preuve à un fait que nous connaissons déjà : la fraude n'est pas une pratique isolée ou occasionnelle mais une véritable variable d'ajustement récurrente pour maximiser les profits des industriels. La fraude est une des composantes essentielles du modèle économique de la pêche industrielle, notamment néerlandaise. Elle ne fonctionne qu'avec le concours des autorités publiques en amont (dans la formulation de réglementations iniques) et en aval (dans l'absence de contrôle).

¹³ Disponible à l'adresse suivante : <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:343:0001:0050:fr:PDF>.

¹⁴ Disponible à l'adresse suivante : <https://www.bloomassociation.org/wp-content/uploads/2018/11/plaidoyer-peche-electrique-v3.pdf>.

¹⁵ Disponible à l'adresse suivante : <https://www.bloomassociation.org/wp-content/uploads/2020/09/au-dela-illegal.pdf>.

¹⁶ Cf. notre publication scientifique sur le sujet : <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X18308819>.

¹⁷ Cf. article de Bram Logger sur le sujet : <https://www.groene.nl/artikel/twee-inspecteurs-voor-de-totale-zee>

¹⁸ Disponible à l'adresse suivante : <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a867cbac-8e90-11e9-9369-01aa75ed71a1>.