

CAPE

Coalition pour
des Accords de Pêche Équitables

CFFA

Coalition for
Fair Fisheries Arrangements

ETABLISSEMENT DE L'ACCES AUX EVALUATIONS CONFIDENTIELLES DES ACCORDS DE PECHE DE L'UE : REVELATIONS ET POSSIBILITES D'AMELIORATION

Mai 2012

Sur la base d'une requête formelle d'accès à l'information, la Commission européenne a publié 21 évaluations ex ante et post ante de ses accords de pêche signés avec les pays en développement. Ces rapports d'évaluation constituent des documents manifestement importants qui permettront d'approfondir le débat sur la façon dont ces accords sont gérés, ainsi que leur impact environnemental et social. Dans le présent document, nous formulons des recommandations pratiques sur la façon dont la CE peut améliorer à la fois le processus et le contenu de ces évaluations afin de renforcer les accords de pêche futurs.

Contacts :

André Standing, Consultant de la CAPE sur la transparence
andre.standing@transparentsea.co
Nairobi, Kenya.
Tel. : (254) 73 423 1125

Béatrice Gorez, Coordonnatrice de la CAPE
Bruxelles, Belgique.
Cffa.cape@scarlet.be
Tel. : 0032 (0)2 652 52 01
Fax : 0032 (0)2 654 04 07

ETABLISSEMENT DE L'ACCES AUX EVALUATIONS CONFIDENTIELLES DES ACCORDS DE PECHE DE L'UE : REVELATIONS ET POSSIBILITES D'AMELIORATION

En 2001, un groupe d'ONG et de militants de la pêche avait écrit à la Commission pour demander la publication des évaluations *ex ante* et *post ante* des accords d'accès aux pêcheries, signés par l'UE. Avant cette requête, la position de la Commission privilégiait la confidentialité de ces documents, principalement pour préserver les intérêts commerciaux de la flotte de pêche de l'UE. En invoquant des dispositions législatives contraignantes relatives à l'accès à l'information, les auteurs de cette requête pour la publication des rapports d'évaluation ont déjà permis la publication de 21 rapports d'évaluation en début de 2012. Ces documents sont à présent disponibles sur Internet et ont été téléchargées par plusieurs centaines de personnes. Ils sont déjà utilisés dans les rapports de recherche et les articles passés en revue par les pairs.

Dans ce bref article, nous réfléchissons au processus d'accès à ces documents et à la raison pour laquelle la DG-Mare a rejeté cette requête et pourrait rejeter d'autres appels à l'amélioration de la transparence. Ensuite, nous abordons les informations révélées par ces rapports et la raison pour laquelle les rapports d'évaluations devraient être rendus publics. Enfin, nous formulons quelques recommandations sur la façon dont la Commission pourrait améliorer, conformément aux propositions pour la politique extérieure de la pêche au titre de la réforme de la PCP, aussi bien le processus de conduite que le contenu des évaluations *ex ante* et *post ante*.

POURQUOI LA CE A REJETE LA REQUETE POUR L'AMELIORATION DE LA TRANSPARENCE ?

La requête initiale demandait l'accès à toutes les évaluations *ex ante* et *post ante* non publiées par la Commission. Selon la réponse initiale de la DG-MARE, ces documents étaient confidentiels pour deux raisons essentielles : d'abord la protection des intérêts commerciaux des sociétés de pêche de l'UE, puis la préservation des relations internationales de l'Union. En outre, la DG-MARE a déclaré qu'en cas de publication, elle devrait passer en revue tous les documents pour censurer toute information sensible, et cette démarche nécessiterait des ressources énormes et de grosses pertes de temps.

Toutefois, des séminaires publics et des discussions informelles ont révélé qu'il existe plusieurs *autres* raisons pour lesquelles la Commission ne souhaite pas rendre publics ces rapports et pourrait refuser toute amélioration de la transparence dans ses accords de pêche :

1. La CE craint que les rapports ne contiennent des informations pouvant menacer sa position dans les négociations de nouveaux accords et l'obtention du soutien des Etats membres de l'UE. Parmi ces informations figurent les problèmes rencontrés dans les pays tiers et se trouvent hors du contrôle de la Commission, par exemple l'obligation de rendre compte de la façon dont les fonds de l'Union ont été utilisés et l'incertitude au sujet de l'impact écologique de ces accords.
2. L'argument selon lequel le processus d'élaboration des rapports des actions et renforcées par la confidentialité a été avancé. On pense que cette option permet aux consultants qui effectuent la recherche et rédigent les rapports d'avoir accès à des informations sensibles, ce qui ne serait pas possible en cas de publication du processus d'évaluation.
3. Certains gouvernements des pays d'accueil ne souhaitent pas de transparence dans les accords de pêche. Par conséquent, si la CE œuvre à l'amélioration de la transparence, cela pourrait défavoriser d'autres nations pêche lointaine qui ne jouissent pas de « bonnes conditions » de gouvernance. La CE argue que sans l'engagement de tous vis-à-vis de règles du jeu équitables, tout effort d'amélioration de la transparence pour l'UE porterait préjudice aux intérêts commerciaux européens.

A cause de ces préoccupations, on ne sait pas si la CE procédera, de façon proactive, à la publication de nouvelles évaluations *ex ante* et *ex post* ou s'il y procédera seulement sur demande formelle d'information. En outre, la Commission peut choisir de publier uniquement des rapports censurés. Toutefois, aussi bien les organisations de la société civile, par exemple TransparentSea et la CAPE, que les organes de l'UE et des ACP (Conseil des ministres de la pêche de l'UE, Conseil économique et social de l'UE, Parlement européen et Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE) appellent à la publication de ces documents.

QUE REVELENT LES RAPPORTS D'ÉVALUATION ?

Les rapports d'évaluation publiés par la CE constituent des documents de fond présentant une analyse de la façon dont les accords de pêche ont été mis en œuvre, et contiennent des conseils à l'intention de la Commission au sujet de la négociation de nouveaux accords. Sur la base d'une revue de ces documents, nous pouvons mettre en exergue certaines observations au sujet des informations qu'ils contiennent et leur valeur pour l'approfondissement du débat public sur l'effectivité et la gestion des accords de pêche.

- Les rapports d'évaluation présentent une analyse importante de la situation des stocks halieutiques visés par les flottes européennes opérant dans le cadre des accords d'accès. Toutefois, elles confirment l'absence, dans de nombreux pays, d'informations fiables au sujet des activités de pêche du secteur artisanal ou d'autres flottes de pêche lointaine, ainsi que de données précises sur les prises effectives faites par les navires de l'UE. Par conséquent, l'Union n'est pas en mesure de faire en sorte que ses navires accèdent uniquement à (une partie de) l'excédent de ressources halieutiques.
- La majorité des rapports d'évaluation conclut que les accords de l'UE promeuvent la pêche durable dans les eaux des pays tiers. Toutefois, plusieurs rapports présentent en détail des problèmes actuels de surpêche et les impacts négatifs des accords d'accès de l'Union sur les écosystèmes marins, par exemple les prises accessoires des senneurs. Dans les accords mixtes, il existe de profondes inquiétudes au sujet de la surpêche et du préjudice écologique occasionné par les chalutiers ciblant les crevettes, le poulpe et les espèces démersales.
- Bon nombre de ces rapports révèlent que les navires de pêche de l'UE ne signalent pas leurs activités de pêche, notamment des données précises sur les captures.
- Les rapports soulignent que des quantités significatives de poissons de grande valeur sont extraites par les navires de l'UE (généralement désignées prises accessoires), mais ne sont pas prises en compte dans la structure de paiement aux pays d'accueil. Ces captures incluent les requins extraits par les palangriers de l'Union et qui, malgré le fait qu'ils représentent 50 % des captures, ne sont guère comptabilisés dans ces accords. De même, dans le cadre des accords mixtes, d'importants volumes d'espèces démersales de grande valeur sont extraits en tant que prises accessoires par les chalutiers crevettiers mais ne font pas l'objet d'une indemnisation de la part des armateurs l'UE.
- Certains rapports notent le problème relatif aux navires de pêche appartenant à des entreprises européennes opérant dans les eaux de pays tiers hors du cadre des APP signés par l'UE, malgré la clause d'exclusivité inclus dans tous ces accords et destinés à mettre fin à cette pratique. Les rapports peuvent permettre de renforcer les appels pour une meilleure prise en charge de cette situation.
- Plusieurs rapports documentent des problèmes considérables en matière d'obligation de rendre compte et d'effectivité, et présentent certaines preuves attestant que des fonds de l'Union pourraient avoir été détournés dans certains pays.
- Les rapports d'évaluation fournissent des informations nationales utiles au sujet de la valeur ajoutée que revêt ces accords à la fois pour l'UE et les pays d'accueil. Toutefois, à cause de la non-déclaration des données de capture par les navires de l'Union, les avantages revenant à l'UE tendent à être sous-estimés. Pour de nombreux pays, les fonds versés par l'Union pour l'accès aux pêcheries restent la seule valeur ajoutée. Les rapports décrivent les défis

considérables qui se dressent devant les accords de l'UE dans les efforts visant à stimuler l'emploi, à améliorer l'approvisionnement alimentaire et à assurer un impact significatif sur le développement des pays hôtes.

COMMENT RENFORCER LE PROCESSUS D'EVALUATION ?

Il existe un certain nombre de recommandations sur la façon dont la CE pourrait améliorer à la fois le processus et le contenu de ses accords afin de renforcer l'effectivité de ses APP.

▪ Promotion de la participation à la vie publique et de l'obligation de rendre compte

Le processus des évaluations *ex ante* et *ex post* a été caractérisé par la confidentialité et le manque de participation à la vie publique qui en résulte. La publication des documents d'évaluation permet, en quelque sorte, d'améliorer la situation, mais il existe des mesures pratiques pouvant renforcer ce processus.

1. Il est nécessaire que la Convention fasse en sorte que les rapports, y compris ceux passés, soient mis à la disposition du public, sans dissimulation d'informations, particulièrement au sujet des sociétés de pêche engagées dans des activités illégales.

2. Les rapports d'évaluation et les décisions de la CE au sujet des accords d'accès devraient prendre en compte les opinions d'un éventail plus large d'acteurs. Les projets de rapport d'évaluation devraient être soumis aux commentaires du public *avant* toute négociation des accords futurs. Par conséquent, ces évaluations devraient servir à fournir des informations à une discussion publique et un processus de concertation ouverte, qui pourrait durer un mois. La DG-MARE doit reconnaître que l'implication de commentateurs plus larges et la participation active des acteurs (notamment les ONG, les organisations locales de pêche, l'industrie, les gouvernements, etc.) permettent de renforcer les évaluations et d'améliorer les conclusions des consultants ayant entrepris les évaluations.

4. Les rapports d'évaluation évoquent certaines préoccupations essentielles pour la Commission, notamment les questions relatives à la sous-déclaration des données de capture par les navires de l'UE, les préjudices aux écosystèmes, la surpêche et l'effectivité des fonds de l'Union. Nous avons la conviction que les projets de rapports d'évaluation devraient faire l'objet d'une réaction écrite par la Commission, et ces réactions doivent être publiées dans les évaluations *ex ante* et *post ante* finales.

5. La CE a sollicité les mêmes firmes de consultance pour toutes les évaluations ces dernières décennies. Toutefois, elle pourrait tirer des avantages dans la sollicitation d'autres firmes pour entreprendre ces évaluations, parce que cette option pourrait apporter un nouveau point de vue et de nouvelles dispositions d'esprit dans ces évaluations. La Commission devrait élargir l'appel d'offres pour ces évaluations et assurer la transparence et l'équité dans l'adjudication du marché.

▪ Renforcement du contenu des évaluations

Le contenu des évaluations pourrait être amélioré en intégrant les éléments suivants :

1. Il est nécessaire de faire en sorte que des données dégroupées au sujet des captures et des paiements effectués par les navires de l'UE opérant dans le cadre des APP soient mises à la disposition des évaluateurs, et ces données devaient être publiées en intégralité dans les rapports d'évaluation.

2. Les rapports d'évaluations *ex ante* et *post ante* devraient inclure des détails sur les programmes d'activités et les réalisations de ces comités, notamment les documents pertinents qu'ils ont produits et servant d'annexe aux rapports.

3. Les rapports d'évaluation ont tendance à ne pas prendre en compte tous les détails de la clause sociale des APP. Cet aspect devrait faire l'objet d'une plus grande considération,

particulièrement pour assurer la réalisation de l'objectif d'un traitement équitable pour les travailleurs des pays tiers à bord des navires de l'UE, conformément aux recommandations de l'OIT, (et de la Convention 2007 de l'OIT sur le travail dans le secteur de la pêche).

4. Les rapports d'évaluation et d'autres documents de recherche sur les accords de l'UE soulignent que la valeur de toutes les ressources halieutiques retenues, extraites par les navires européens, n'est pas suffisamment prise en compte par la CE dans la structuration des paiements aux pays d'accueil. Les rapports d'évaluation devraient tenter de mieux comprendre la valeur que revêtent ces prises dites « accessoires » pour les navires de l'Union.