
Réforme de la PCP européenne: vers des relations de pêche durables ACP-UE

Janvier 2011

À l'heure actuelle, l'UE a 15 APP en vigueur, 11 APP thoniers et quatre APP mixtes (Mauritanie, Guinée-Bissau, Maroc et Groenland). Cependant, seulement la moitié des quelques 700 navires de l'UE actifs dans les eaux de pays en développement pêchent dans le cadre d'APP; l'autre moitié pêche par le biais de licences privées. En outre, environ 400 navires d'origine ¹européenne opèrent dans le cadre de sociétés mixtes établies dans des pays tiers avec un partenaire et du capital européen.

Il faut aussi se rappeler que les marchés européens dépendent pour plus de 60 % des importations, y compris des importations en provenance des pays en développement (par exemple, les importations provenant de pays ACP comptent une dizaine de pourcents des importations de poisson de l'UE).

Afin de promouvoir une pêche durable dans ses relations de pêche avec les pays en développement, comme proposé dans le cadre de la réforme de la PCP, l'UE a besoin d'aller plus loin que de proposer, comme base des relations de pêche avec les pays en développement, le remplacement des Accords de Partenariat Pêche (APP) par des Accords de Pêche durable (APD).

L'UE doit prendre en compte, d'une manière claire et cohérente, la complexité des relations de pêche avec les pays en développement (accès aux ressources, accès aux marchés, aide au développement, investissements). Elle doit élaborer un cadre qui puisse assurer que toutes ces composantes des relations de pêche avec les pays en développement contribuent à une pêche durable.

À cette fin, l'UE devrait développer des **partenariats pour le développement d'une pêche durable**, dont le seul objectif devrait être de créer un environnement favorable, dans le pays en développement tiers concerné, pour des opérations écologiquement, socialement et économiquement durables, conformément aux objectifs du Code de Conduite de la FAO pour une pêche responsable.

Cela devrait être réalisé grâce à la création d'un **dialogue participatif et transparent** visant à déterminer comment l'UE peut contribuer à réaliser les priorités du pays en développement pour le développement durable de son secteur pêche, en termes d'appui au niveau de la gestion des pêches,

¹ Dans la plupart des cas, les entreprises de coentreprises impliquant des navires de l'UE sont officiellement composées de capital local de 51 %.

mais aussi en termes de transparence et de participation des parties prenantes, de soutien au développement des communautés côtières, d'opérations de transformations génératrices de valeur ajoutée, de commerce régional / international, etc.

Il convient, comme base pour un tel dialogue, d'avoir **une évaluation des impacts économiques, sociaux et environnementaux cumulés des diverses politiques de l'UE** qui influent sur le développement de la pêche dans le pays tiers concerné.

Cela suppose également la mise en place d'un **mécanisme de collaboration entre les différentes administrations européennes**, ainsi que entre **l'UE et les administrations des états membres de l'Union européenne**, intervenant dans le secteur de la pêche des pays en développement, en particulier la coopération au développement, le commerce, la politique de protection des investissements et la politique de pêche. Cela devrait également faciliter la mobilisation de soutien nécessaire (fonds, support technique, etc.) pour atteindre les objectifs communs.

Dans les cas particuliers où des bateaux battant pavillon européen, ou appartenant à des ressortissants européens, opèrent dans les eaux des pays en développement, un **accord de bonne gouvernance** devrait être signé entre l'UE et le pays côtier concerné. Cet accord de bonne gouvernance devrait être l'outil par lequel l'UE prend sa responsabilité en tant qu'état du pavillon et *état du propriétaire bénéficiaire*². Cet accord stipulerait les conditions en vertu desquelles les opérateurs européens peuvent entreprendre des activités de pêche dans le pays tiers concerné, afin que l'UE puisse s'assurer que ces activités sont en conformité avec les initiatives du pays tiers et les efforts entrepris par le biais des partenariats pour le développement d'une pêche durable.

Les coûts d'accès aux eaux de pays tiers géré à travers les accords de bonne gouvernance devraient être entièrement payés par les opérateurs de bateaux européens. En effet, on peut considérer que ces opérateurs seront suffisamment soutenus par la création d'un environnement favorable aux activités de pêche responsable (aux niveaux juridique, de la recherche halieutique, du SCS, des infrastructures, etc.) mis en place grâce aux partenariats pour le développement d'une pêche durable dans le pays tiers concerné.

Pour que les opérateurs européens puissent se conformer aux conditions techniques stipulées dans les accords de bonne gouvernance, les conditions d'accès devront être plus strictes: l'accès doit être limité aux opérateurs qui peuvent démontrer que leurs activités sont conformes à une série de critères de pêche durable (utilisation d'engins/de méthodes sélectives, historique de respect des règles, nombre et qualité des emplois créés etc.) et ne conduisent pas à une concurrence (pour les ressources, les zones de pêche, les marchés, etc.) avec le secteur local, en particulier les communautés de pêche à petite échelle.

Des mesures positives ont déjà été prises dans le cadre des APP, qui devraient être maintenues dans les accords de bonne gouvernance. La **clause d'exclusivité** devrait ainsi être maintenue pour

² Le concept de l'état du propriétaire bénéficiaire a été développé dans le Plan d'Action International de la FAO contre la pêche INN

assurer que les bateaux battant pavillon européens respectent tous les conditions de pêche durable stipulées dans l'accord. En ce qui concerne *la clause sociale*, il devrait y avoir une évaluation de la mise en œuvre de cette clause, afin de déterminer si l'objectif du traitement équitable des travailleurs de pays tiers à bord des navires de l'UE a été atteint et, si non, comment il pourrait l'être. Les possibilités offertes par une utilisation plus systématique des nouvelles technologies de l'information, tels que les journaux électroniques de bord, devraient être étendues.

Certaines questions spécifiques

1. Le cas du thon

La plupart des APP actuels sont des accords thoniers. Ces accords thoniers ne peuvent être réformés sans prendre en considération les organisations de gestion régionale des pêches (ORGP) qui couvrent la pêche en haute mer, et la manière dont l'UE y intervient.

Le principal défi pour les ORGP sera d'établir une nouvelle base pour la répartition équitable de l'accès à des ressources halieutiques (thon) généralement en diminution. De plus en plus, les États en développement réclament le droit d'exploiter des stocks halieutiques gérés au niveau des ORGP, alors que nombre de ces stocks montrent des signes de surexploitation. Le fait est que nul 'nouveau venu' ne pourra être accueilli dans ces pêcheries si le problème de surcapacité n'est pas résolu et si les acteurs actuels de ces pêcheries n'acceptent pas de revoir à la baisse la capacité de leurs flottes.

La meilleure façon de développer la pêche thonière durable serait de mettre en œuvre des plafonds de captures, des mesures techniques et des critères d'accès reflétant des préoccupations environnementales et sociales, et de réserver une part de l'accès pour les États côtiers en développement, afin de leur donner l'espace nécessaire pour développer leur pêcherie thonière, tout en assurant la durabilité de l'exploitation.

En ce sens, nous soutenons la position du Conseil Consultatif Régional pour la Pêche lointaine (CCRPL) qui déclare qu' 'il est nécessaire de trouver un équilibre entre tous les acteurs impliqués', et que 'l'accès à la pêche thonière devrait être analysé grâce à un système de critères transparents et non discriminatoires déterminant les aspirations responsables des intervenants, tels que l'historique de conformité aux règles, les emplois créés/les conditions de travail, l'impact environnemental, etc'.

Certaines expériences, particulièrement dans le Pacifique (Parties à l'Accord de Nauru, FFA, WCPFC) montrent qu'il est possible pour les pays en développement de créer des synergies entre eux, avec un soutien technique approprié, pour devenir progressivement des acteurs actifs et responsables au sein des ORGP. L'UE doit soutenir de telles dynamiques régionales, à travers les différents outils à sa disposition (APE, coopération au développement, accords de pêche) dans la mesure où c'est un moyen d'améliorer l'efficacité des ORGP pour développer la pêche durable.

La discussion au sein des ORGP sur la nécessaire réduction de capacité de pêche reflète à bien des égards la discussion du livre vert sur la réforme de la PCP. Dans le livre vert, la Commission met en question l'utilité de l'utilisation actuelle de la stabilité relative, considérant que cela peut contribuer à la surexploitation. Si l'UE veut être cohérente, c'est un débat qu'elle doit aussi porter dans les forums internationaux et régionaux.

2 Les besoins d'investissements européens dans la pêche durable des pays en développement

Les pays en développement ont besoin d'investissements dans leurs activités de pêche pour sauvegarder la contribution future du secteur à la lutte contre la pauvreté et à la sécurité alimentaire. Des investissements sont également nécessaires pour améliorer la gestion des ressources marines (recherche, formation, renforcement des capacités, etc.) et améliorer le commerce du poisson sur les marchés nationaux, régionaux et mondiaux.

Des leçons devraient être tirées de l'expérience antérieure des investissements privés de l'UE, dans des domaines tels que les investissements dans la création/l'augmentation de la capacité de pêche locale (y compris via le ***transfert des navires*** ou les sociétés mixtes) et les installations de traitement à terre, comme les conserveries de thon.

Dans le passé, les investissements impliquant un transfert de capacité de pêche de l'Union européenne vers l'état tiers ont souvent été un échec en termes de développement durable – ils n'ont pas apporté aux pays en développement les avantages sociaux et économiques escomptés et ont plutôt aggravé la surexploitation de certaines ressources, augmentant aussi la concurrence avec le secteur de la pêche locale à petite échelle (en Afrique de l'Ouest, par exemple). En règle générale, le soutien aux investissements privés européens dans les pays en développement devrait exclure l'appui au transfert de capacité de pêche.

Un autre domaine où ont été réalisés d'importants investissements européens dans les pays en développement, ce sont les ***installations de transformation à terre***, notamment dans le secteur de thon. Un briefing de 2009³ met en évidence que les attentes des pays en développement en la matière sont de créer des emplois et des retombées économiques, - investissements portuaires, dans les infrastructures de transport, etc-, liés aux activités de transformation du thon.

En suivant ce raisonnement, plusieurs pays ACP ont ainsi pu développer des installations de traitement à terre dans leur pays, souvent en échange de l'octroi aux investisseurs de précieuses licences de pêche. Certaines inquiétudes se sont exprimées par rapport à ce système 'investissements contre licences', engagés sans évaluer pleinement les avantages nets des projets d'investissements par rapport aux impacts sur les ressources de thon, sur les communautés locales et sur l'environnement.

³ FFA *Pêches Trade News*, juillet 2009 http://www.ffa.int/trade_news

Les craintes sont que les gouvernements octroient des licences de pêche sur base de promesses d'investissements dans des installations à terre qui peuvent ne pas se matérialiser entièrement. Le briefing de 2009 mentionne également que les conflits entre les communautés côtières et les installations de traitement à terre ont déjà surgi (différends concernant les conditions de travail, les droits fonciers et la pollution). Non seulement ces conflits peuvent négativement affecter le succès à long terme des investissements, mais ils également remettent en question les avantages nets globaux de l'investissement à terre qui n'assure pas de gains socio-économiques réels pour la population locale.

Les Accords de Partenariat Economique (et APE intérimaires) comprennent également des dispositions sur l'investissement qui pourraient être utilisés pour sécuriser les investissements européens visant à améliorer les débarquements de poissons, l'hygiène, le transport et les infrastructures de transformation. Dans le même temps, la prudence s'impose: la promotion des investissements européens ne doit pas se faire au détriment des petites et moyennes entreprises locales, des normes du travail, de la qualité de vie et de l'environnement local. C'est la raison pour laquelle toutes les dispositions concernant la pêche devraient faire l'objet d'un chapitre spécifique dans les APE, pour assurer la cohérence entre la conservation des ressources, l'emploi créé et les critères imposés aux investissements.

3. Appui à la pêche à petite échelle

Les communautés de pêche à petite échelle des pays en développement sont de plus en plus reconnues pour leur contribution à la mise en œuvre de la pêche responsable :

- ❖ Leur rôle en tant que fournisseurs de nourriture riche de protéines pour les populations les plus pauvres est crucial, particulièrement dans le contexte actuel de crise alimentaire;
- ❖ Les méthodes de pêche utilisées, ainsi que la petite taille des unités de pêche, nécessitent relativement moins d'énergie fossile (combustible) que les plus grandes unités de pêche industrielle;
- ❖ Les pêcheurs à petite échelle des pays en développement ont tendance à utiliser des engins de pêche plus sélectifs et moins destructeurs;
- ❖ Les communautés de pêche à petite échelle constituent le tissu social des populations côtières dans beaucoup de pays en développement, fournissant des moyens de subsistance à des milliers de personnes, hommes et femmes.

Les organisations de pêche à petite échelle des pays en développement ont exprimé des demandes spécifiques concernant les relations avec les pays de pêche étrangers tels que l'Union européenne, notamment dans la déclaration de la société civile à l'occasion de la Conférence de la FAO sur la

pêche à petite échelle à Bangkok (2008)⁴. Ces demandes seront reprises dans le processus de la FAO conduisant à l'élaboration de directives volontaires visant à garantir une pêche à petite échelle durable. L'UE devrait s'engager activement dans ce processus et l'utiliser pour guider ses interventions à l'appui de pêche durable à petite échelle.

4. Amélioration de la transparence et de la reddition de comptes

Le manque de transparence dans la gouvernance des pêches commerciales dans les pays en développement constitue une menace majeure pour une gestion de la pêche durable et équitable. Il y a plusieurs aspects de la gestion des pêches pour lesquels il y a un manque de transparence, qui incluent:

- ❖ L'information sur combien d'entreprises de pêche possèdent des licences pour pêcher, sur la valeur et le contenu de ces licences;
- ❖ Le contenu, la mise en œuvre et l'évaluation des accords de pêche bilatéraux;
- ❖ Les rentrées publiques provenant de la pêche commerciale, et comment elles sont utilisées;
- ❖ Les résultats des arrestations et des amendes pour pêche illégale;
- ❖ Les détails sur le financement des donateurs (projets de coopération pêche) et sur les résultats obtenus.

L'absence de partage d'information sur ces aspects de la pêche contribue à la corruption, à la pêche illégale et à la marginalisation des pêcheurs à petite échelle dans les processus décisionnels. Cela a également des impacts négatifs sur les citoyens des pays en développement, ainsi que pour les intérêts légitimes de l'Union européenne dans les États ACP, notamment l'appui fourni pour la mise en œuvre d'une pêche durable. Il s'agit de problèmes qui sont maintenant reconnus par l'Union européenne et la communauté internationale. Toutefois, les engagements pour améliorer la transparence restent insuffisants.

Au niveau de l'UE, la transparence doit être de mise tout au long du processus de négociation des accords de pêche encadrant les activités de pêche européennes. À l'heure actuelle, l'Union européenne publie le contenu de ses accords avec les pays ACP, mais il n'y a aucune participation du public (y compris parmi les parlementaires dans les pays hôtes) dans la négociation. D'autre part, les évaluations ex ante et ex post restent le plus souvent confidentielles.

⁴ Voir http://www.4ssf.org/docs/Final_report_4ssf.pdf

Au-delà de l'amélioration de la transparence dans les accords de pêche européens, le plus grand défi reste l'amélioration de la transparence dans la gestion des pêches dans les pays en développement. Cela exige des efforts concertés de multiples intervenants pour s'assurer que les informations clés sont partagées publiquement et que les organisations de la société civile locale ont la capacité et les moyens d'utiliser cette information pour appuyer l'engagement de leurs gouvernements pour une pêche responsable.

Pour plus d'informations:

Béatrice Gorez
Coordinator - Coordinatrice
CFFA - CAPE
telephone: 0032 (0)2 652 52 01
fax: 0032 (0)2 654 04 07
email: cffa.cape@scarlet.be
website: www.cape-cffa.org