

Commentaires et Recommandations CAPE *Rapport de la Cour des Comptes sur la gestion des accords de partenariat pêche*

Mars 2016

Introduction

Le 14 Mars 2016, le Conseil Agriculture et Pêche¹ adoptera des Conclusions sur les accords de partenariat de pêche avec les pays tiers, comme réponse politique aux recommandations émises par la Cour des Comptes européenne sur le sujet dans un rapport spécial. Ce rapport, « La Commission gère-t-elle correctement les accords de partenariat dans le domaine de la pêche? », a été publié par la Cour en octobre 2015². Son objectif était d'évaluer si les Accords de Partenariat de Pêche (APP) sont bien gérés par la Commission européenne, au cours de leurs négociations et leur mise en œuvre.

Le rapport est basé sur l'audit de quatre APP : trois APP thoniers dans l'Océan Indien (Madagascar, Mozambique et les Seychelles) et un APP mixte en Afrique de l'Ouest (Mauritanie). La principale conclusion du rapport est que dans l'ensemble, ces accords sont bien gérés mais il y a des améliorations possibles, tant en ce qui concerne la mise en œuvre que le processus de négociations. La Commission a accepté toutes les recommandations formulées par le rapport, précisant cependant que certains efforts sont déjà faits pour améliorer les APP³.

En général, CAPE estime que les conclusions tirées par le rapport de la Cour doivent être approfondies et élargies, puisqu'elles ne reposent que sur quatre accords et surtout ne reflètent que les préoccupations des armateurs de l'UE. Peu d'attention est donnée par la Cour à la société civile et aux besoins et intérêts des communautés de pêche des pays tiers.

CAPE veut aussi reconnaître qu'il y a eu des améliorations dans la gestion des APP, notamment en matière de transparence des activités relatives aux flottes de l'Union européenne. Cependant, nous voulons aussi rappeler qu'il existe d'autres types d'arrangements permettant l'accès de flottes étrangères aux eaux de pays tiers, tels que des accords privés, affrètement, sociétés mixtes, qui ont une incidence importante sur les communautés côtières de ces pays tiers, sur les écosystèmes côtiers et les économies locales. Avec la nouvelle proposition de réglementation sur les autorisations de pêche (FAR), l'UE s'efforce de fournir un cadre plus transparent, conforme aux exigences de durabilité de la nouvelle Politique Commune de la Pêche, y compris pour les navires pêchant dans le cadre des accords privés ou d'affrètements. Nous déplorons qu'aucun cadre ne soit actuellement promu pour les sociétés mixtes, malgré le fait que leur constitution soit encouragée par le biais des APPD⁴.

¹ Le Conseil de l'Union européenne participe à toutes les étapes de la négociation et la conclusion de APPD, de la fourniture du mandat de négociation à la CE, jusqu'à la signature de l'accord au nom de l'Union européenne et en adoptant, une fois que le Parlement a donné son consentement, la décision finale de mise en œuvre dans le droit communautaire.

² Rapport Spécial de la Cour des Comptes, La Commission gère-t-elle correctement les accords de partenariat dans le domaine de la pêche?, y compris la réponse de la CE
http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_11/SR_FISHERIES_FR.pdf

³ Avec la réforme de la PCP, les APP sont devenus APPD.

⁴ <https://cape-cffa.squarespace.com/blog-en-francais/2015/7/10/les-societes-mixtes-de-pche-ue-en-afrique-ncessit-de-dvelopper-un-cadre-de-durabilit>

Que dit le rapport de la Cour des Comptes?

Le rapport de la Cour des Comptes formule des recommandations à la Commission européenne concernant la mise en œuvre et de la négociation des accords de pêche.

Concernant les négociations des APP, la Cour des comptes recommande à la CE:

- a) D'examiner les accords dormants et chercher comment éviter l'interruption des possibilités de pêche imposée par la clause d'exclusivité tout en respectant les principes de la politique commune de la pêche. Elle devrait aussi clarifier les dispositions actuelles et intégrer, dans les protocoles, des dispositions appropriées pour garantir la continuité des opérations de pêche entre deux protocoles;
- b) De définir des stratégies régionales pour le développement de la gouvernance de la pêche et s'assurer que les protocoles négociés dans une même région cadrent avec la stratégie régionale correspondante ainsi qu'avec les dispositions relatives aux autres fonds de l'UE;
- c) lors des négociations sur les possibilités de pêche offertes dans le cadre de nouveaux protocoles, de tenir compte des taux d'utilisation des protocoles précédents et de s'efforcer de lier plus étroitement le montant des droits d'accès aux captures effectives, tout en veillant à ce que les activités de pêche n'en soient pas affectées;
- d) de mieux analyser l'effet possible des clauses de l'APPD sur l'utilisation du protocole y afférent, tout en préservant les avantages mutuels pour l'UE et les pays partenaires en cause, éventuellement en consultant les parties prenantes concernées afin de déterminer dans quels cas une analyse plus détaillée des dispositions essentielles est nécessaire;
- e) de faire porter les évaluations ex post sur des aspects mieux choisis afin de parvenir à une analyse cohérente et comparable du rendement des investissements publics dans le cadre des protocoles, ainsi qu'à une analyse critique exhaustive de leur efficacité pour l'UE et pour le pays partenaire en cause.

Commentaires et recommandations de CAPE

a) Sur la continuité des activités de la flotte européenne

Comme souligné dans la réponse de la CE, le régime transitoire pour permettre aux navires de recevoir une autorisation de pêche en attendant la signature d'un nouveau protocole d'accord de pêche, fondé sur l'Article 9 du règlement (CE) 1006/2008 du FAR est limité à une période de 6 mois. Ces autorisations sont accordées en vertu de l'accord cadre, même en l'absence de protocole, et ne sont donc pas incompatibles avec la clause d'exclusivité, comme la Cour l'affirme, à la différence des licences privées. Il est à noter cependant que l'article 9 du FAR actuel, relatif à la continuité de l'activité de pêche a été retiré de la nouvelle proposition de FAR. En outre, cela n'exclut pas **la nécessité d'harmoniser la portée et l'application de la clause d'exclusivité dans les APPD**, qui à ce jour reste appliquée de façon irrégulière, différant souvent d'un accord à un autre⁵.

⁵ Voir le blog de CAPE sur la nécessité d'harmoniser la clause d'exclusivité: <https://cape-cffa.squarespace.com/blog-en-francais/2015/1/13/xmneez2l6nly3mcoln6ij281trp10h>

b) Sur la complémentarité et la cohérence des APP avec les autres actions régionales de l'UE

Le rapport de la Cour souligne que la CE a négocié un réseau d'accords intéressant, mais dont l'uniformité pourrait être améliorée au sein de la région de l'océan Indien (les accords de pêche thoniers). La CE répond qu'elle a commencé la « mise en œuvre d'une stratégie régionale » dans l'océan Indien.

Jusqu'ici, il n'y a aucune information publiée relative aux objectifs ou à la mise en œuvre de cette stratégie, ni à aucun détails spécifiques. De notre point de vue, négocier plusieurs APPD dans une même région n'est pas une stratégie régionale. Bien que des efforts soient faits pour la coordination entre la DG Mare et de la DG développement, il n'y a toujours besoin d'un **engagement politique clair, du Conseil et du Parlement, de développer des stratégies cohérentes dans l'océan Indien, l'Atlantique et le Pacifique⁶, dans le but de promouvoir le développement d'une pêche durable, basée sur une approche régionale et la cohérence entre les actions de l'UE y compris dans les politiques de pêche, de Commerce, de Développement et toutes les autres politiques qui influent sur le développement de la pêche dans ces régions.**

Cohérence entre le soutien fourni par l'APP et le FED

Pour mettre en évidence la nécessité d'une plus grande complémentarité entre les APP dans l'océan Indien et les autres actions régionales de l'UE, la Cour prend l'exemple des centres de surveillance de pêche:

'Un accord est en place pour l'échange régional des données de surveillance VMS des navires entre les pays de la Commission de l'océan Indien - COI (Comores, Maurice, Madagascar, Réunion, Seychelles) via le serveur développé au niveau de la COI avec l'appui du Fond Européen de Développement (FED). Le Mozambique ne fait pas partie de la COI et, en dépit du fait qu'il est un partenaire important dans le réseau régional des APP, n'a pas actuellement accès à ces données. Au lieu de soutenir l'accès du Mozambique aux données VMS du réseau régional existant, la Commission soutient le Mozambique dans le processus d'élaboration d'un observatoire régional des navires, en finançant une étude de faisabilité à travers le programme ACP FISH II, financé par le FED. En parallèle, la Commission a également soutenu la mise en place du VMS par le Mozambique grâce à l'appui sectoriel de l'APP'.

Afin de garantir un système régional efficace d'échange d'informations sensibles telles que données VMS, une action politique de l'UE est nécessaire, pour promouvoir une stratégie régionale pour une pêche durable dans la région, ayant comme une base pour un dialogue transparent avec tous les pays et les parties prenantes concernés.

c) Sur les coûts élevés des APP, la faible utilisation des protocoles et le lien entre les paiements et les captures réelles.

La Cour souligne que la sous-utilisation des protocoles et les coûts élevés qui en résultent pourraient être dus en partie aux conditions techniques négociées avec les pays partenaires pour se conformer à leur législation nationale ou pour assurer la durabilité des activités de pêche. Dans sa réponse, la CE rappelle que les possibilités de pêche des flottes européennes prennent en compte les prises déclarées précédemment, qui doivent être alignées sur les mesures techniques de conservation. Ces mesures, - telles que les zones de pêche-, acceptés par les deux parties, sont

⁶ En septembre 2013, le Parlement européen a adopté un rapport pour une approche concertée d'une stratégie de l'UE dans la région Pacifique: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0297+0+DOC+XML+V0//EN>

là pour assurer une exploitation durable des ressources, pour réduire l'impact de la pêche sur les écosystèmes marins et éviter les conflits avec les pêcheurs artisans de l'État côtier.

CAPE rejette l'idée d'améliorer la rentabilité des accords en affaiblissement des mesures techniques de conservation appliquées aux flottes de l'UE. Sur le long terme, notre avis est que les paiements faits dans le cadre des APPD servent uniquement à soutenir la création, dans le pays tiers concerné, d'un environnement favorable pour les activités de pêche durables, légales et transparentes, qui ne concurrencent pas les activités des communautés artisanales locales. Dans ce contexte, propriétaires de navires devraient payer la totalité des coûts d'accès.

d) Sur le fait que les informations fournies par les évaluations ex-post ne sont pas toujours utiles dans le processus décisionnel

Dans sa réponse, la CE souligne qu'elle a établi un modèle commun pour le cadre de référence pour les évaluations des accords. Une méthodologie unique et commune ayant trait à l'évaluation des impacts économiques des APP a été acceptée et mise en œuvre depuis début 2015.

Ces évaluations sont des outils importants pour toutes les parties prenantes – le fait qu'elles sont maintenant publics est plus que bienvenu. **Elles devraient dessiner une image claire de la dynamique de secteur de pêche du pays tiers, et également analyser plus en détail les effets d'un accord sur les perspectives de développement de la pêche locale (sur le développement de communautés côtières, sur la sécurité alimentaire, sur les écosystèmes côtiers, sur la bonne gouvernance) plutôt que se centrer sur les retombées économiques, ce qui semble être le cas avec la nouvelle méthodologie en place.**

Concernant la mise en œuvre des APP, notamment les conditions de la gestion de l'accès à la pêche, la Cour des comptes recommande :

- a) établir des procédures pour assurer le suivi de chacune des phases du processus d'octroi de licences, y compris pour mesurer sa durée au niveau des États membres, des pays partenaires et des services de la Commission, en vue de mettre au jour les faiblesses du processus et d'y remédier;
- b) encourager l'acceptation de licences électroniques ou d'une liste des navires autorisés, pendant toute la période de validité des licences;
- c) veiller à ce que les États membres du pavillon utilisent pleinement la nouvelle base de données sur les captures, et à ce que celle-ci fournisse des informations fiables qui, en outre, puissent être consolidées, contrôlées et tenues à jour;

Commentaires et recommandations de CAPE

a) À propos de la surveillance de la délivrance des licences et des captures

La Cour souligne que le contrôle central des captures n'a pas été suffisant, mettant en danger l'identification rapide des problèmes et le calcul correct des paiements. Dans sa réponse, la CE indique qu'elle a mis en place de nouveaux outils informatiques : le "projet de licence électronique" et une base de données pour les captures.

Plus de précisions peuvent être trouvées dans la nouvelle proposition de règlement sur les autorisations de pêche (« relatif à la gestion durable des flottes de pêche externes ») qui établit un **registre des autorisations de pêche** (art. 39) composé d'une partie publique et d'une partie

sécurisée, qui peut être consultée que par les services administratifs compétents impliqués dans la gestion des flottes de pêche (art. 41). La partie publique du projet de registre électronique contiendra tous les noms des navires/entreprises qui ont reçu une autorisation de pêcher dans les eaux d'un pays tiers, et il y aura des informations sur la date et la durée de cette autorisation de pêche, le type d'autorisation, la région, l'espèce cible et le type d'engin.

Les renseignements personnels sur la société et les agents concernés ne seront pas publics. Il n'est pas explicitement indiqué si les données relatives aux autorisations directes (licences privées) seront compilées dans le registre, mais il semble que ce ne soit pas exclu si l'on se réfère aux annexes visées à l'article 39.1⁷. En ce qui concerne les captures, la Commission a en effet intérêt à bien les surveiller, mais **les États membres doivent collaborer et fournir à la Commission les données précises et mises à jour, en temps voulu.**

En ce qui concerne la mise en œuvre des APPD, en particulier la gestion de l'appui sectoriel, la Cour des comptes recommande :

- a) pour les nouveaux protocoles, proposer la mise en place de critères d'admissibilité pour évaluer les actions en cours d'examen pour le financement de l'appui sectoriel (d'autres exigences pourraient se rapporter à la traçabilité, la sélection, les rapports et la performance et des droits de contrôle pour la Commission) ;
- b) assurer une coordination efficace sur le sujet de l'appui sectoriel des APPD avec d'autres partenaires de développement actifs dans le secteur de la pêche ;
- c) veiller à ce que les versements de l'appui sectoriel soient compatibles avec d'autres paiements d'appui budgétaire et sur la base des résultats obtenus par les pays partenaires dans la mise en œuvre de la matrice des actions communément définies

Commentaires et recommandations de CAPE

a) Sur l'appui sectoriel

La Cour souligne que, bien que la planification de l'appui sectoriel ait été améliorée, le rôle de la Commission dans le suivi de la mise en œuvre des protocoles est encore limité. Il n'y a pas de cadre clair fixant des règles d'éligibilité et de traçabilité pour les actions financées. La Commission ne dispose pas de droits de contrôle suffisants ; par exemple, les pays partenaires ont, dans certains cas mis en œuvre différentes actions que celles prévues, qui peuvent ne pas contribuer efficacement à la réalisation des objectifs des APPD. Les protocoles permettent une suspension des paiements, mais pas pour de réductions partielles des paiements de l'appui sectoriel lorsque les actions ou les résultats convenus ne sont que partiellement atteints.

La CE répond qu'elle met en œuvre le principe de la PCP de cohérence avec les autres politiques de l'UE et que l'appui sectoriel peut être suspendu si les résultats ne sont pas atteints. La CE a élaboré des **lignes directrices pour la surveillance de la mise en œuvre de l'appui sectoriel** qui établissent les principes à suivre pour la définition et le suivi de l'appui sectoriel et des règles

⁷ http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3c2190d3-9f2f-11e5-8781-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_2&format=PDF

spécifiques sur les exigences de rendre des comptes. Ces lignes directrices ont été complétées dans les protocoles récents par l'introduction de dispositions spécifiques, exigeant, par exemple, le développement et l'accord d'une matrice d'activités à financer par l'appui sectoriel, qui identifient clairement les actions à soutenir, les objectifs et les résultats à atteindre.

CFFA déplore le fait que ces lignes directrices ne soient pas rendues publiques. Nous reconnaissons que des progrès ont été réalisés : les accords avec la Mauritanie et le Maroc sont les plus avancés en termes de *reporting* et de transparence en ce qui concerne l'appui sectoriel. Mais ce n'est pas le cas dans de nombreux autres accords. En Février, les parlementaires européens en visite en Guinée-Bissau ont souligné la faiblesse de l'utilisation et des résultats de l'appui sectoriel, en dépit des besoins clairs et importants des communautés de pêche⁸. Les partenaires de CAPE dans divers pays qui ont signé un accord avec l'UE soulignent régulièrement le fait que les professionnels de la pêche artisanale, - souvent les bénéficiaires potentiels des actions entreprises par l'appui sectoriel, n'ont pas été informés ou consultés pour l'identification et la mise en œuvre des activités de l'appui sectoriel. En ce qui concerne la matrice des projets de pêche financés par l'appui sectoriel, elles ne sont pas toujours complètes et il y a des risques de double financement.

CAPE demande que la **CE publie les lignes directrices qu'il a mis au point sur l'appui sectoriel**, ainsi que les comptes et les rapports sur les réalisations de l'appui sectoriel (sur l'exemple de la publication de 2 pages de l'accord avec la Mauritanie sur l'appui sectoriel 2008-2012) afin qu'un débat public puisse avoir lieu sur la façon d'améliorer la planification et l'utilisation de l'appui sectoriel. Sur le plus long terme, nous pensons que ces lignes directrices devraient recevoir une **force juridique**, afin de disposer d'un cadre clair et contraignant pour l'utilisation de l'appui sectoriel.

De manière générale, CAPE estime que **l'appui sectoriel ne doit pas être lié au niveau des droits d'accès, mais calés sur les besoins du pays**, ce qui rend les synergies avec le FED nécessaires, compte tenu des quantités relativement faibles de l'appui sectoriel (en particulier pour les accords thoniers). Une telle synergie avec les financements du FED et d'autres bailleurs de fonds présents dans le pays et intervenant dans la pêche est encore plus nécessaire pour éviter le double financement des mêmes projets.

CAPE estime en outre qu'il est fondamental que les fonds d'origine étrangère contribuent aux objectifs de développement propres du pays tiers. À cette fin, il est important pour le pays tiers concerné d'avoir une stratégie de développement pour la pêche en général, élaborée avec la participation de toutes les parties prenantes, en particulier avec les communautés qui dépendent de la pêche pour leur subsistance.

⁸ Comité des pêches du Parlement européen, Rapport sur la visite de la délégation de la commission de la pêche en Guinée-Bissau du 8 au 12 Février 2016.

Les parlementaires européens préoccupés à propos de l'appui sectoriel des APPD

En Février 2016, le Comité des pêches Parlement européen a donné un appui solide au *Rapport sur des règles communes en vue de l'application de la dimension extérieure de la PCP, y compris des accords de pêche*⁹. Le rapport accorde une attention particulière aux questions d'appui sectoriel des APPD. CAPE soutient pleinement les vues exprimées dans le rapport du Parlement, qui sera voté en plénière en Avril 2016.

En ce qui concerne les objectifs de l'appui sectoriel, le rapport du Parlement européen « considère que l'appui sectoriel dans le secteur de la pêche dans les pays partenaires des APPD être primordial pour répondre aux besoins croissants en matière de gestion des pêches, la capacité dans la recherche scientifique, la construction et la maintenance des infrastructures, et la formation des inspecteurs des pêches et des membres d'équipage, et dans l'amélioration de l'offre et la disponibilité du poisson en vue de la sécurité alimentaire des populations dans les pays partenaires d'un APPD, en soutenant le travail accompli par les femmes dans le secteur de la pêche ».

Le rapport insiste sur une « meilleure articulation entre l'appui sectoriel et les instruments disponibles dans le cadre de la coopération au développement, en particulier le Fonds européen de développement (FED), et pour la pleine transparence dans le financement des projets de pêche et l'utilisation de l'appui sectoriel, afin d'assurer la bonne utilisation des fonds de l'UE. Elle appelle à l'UE, à travers les APPD, à encourager la bonne gouvernance, en particulier la bonne gestion des recettes publiques provenant du secteur de la pêche et de la compensation financière ».

Le rapport note également que « la transparence est une condition préalable à la consultation et la participation informée des acteurs de la pêche, en particulier les professionnels dont les moyens de subsistance dépendent de la pêche ; estime que cette consultation et la participation devraient être promues à travers les APPD, y compris la négociation d'accords et de protocoles, de leur mise en œuvre, la répartition et l'utilisation de l'appui sectoriel, le travail effectué dans les ORGP, et l'application des projets de coopération au développement »¹⁰.

⁹ PROJET DE RAPPORT sur des règles communes en vue de l'application de la dimension extérieure de la PCP, y compris des accords de pêche : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-569.771+01+DOC+PDF+V0//FR&language=FR>

¹⁰ Traduit par CAPE, le rapport n'est pas encore disponible en français.
[http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2091\(INI\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2091(INI))