

Document de position

Quel avenir pour les APPD? Propositions en vue de leur évaluation par la Commission

Bruxelles, 18 Janvier 2021

Anaïd Panossian

Sommaire - Dans la perspective de l'évaluation globale des accords de partenariat pour la pêche durable (APPD) qui sera réalisée par la Commission en 2021, l'auteure met en évidence les points clés qui devront être évalués du point de vue des impacts sur les communautés côtières africaines. L'auteure suggère également des améliorations essentielles à apporter pour l'avenir des APPD afin qu'ils répondent mieux aux besoins de ces communautés.

Introduction

Dans la lignée des dix recommandations faites par un collectif d'ONG et d'associations de pêcheurs artisans (CAPE, mai 2020), CAPE saisit l'opportunité de l'évaluation globale des accords de partenariat dans le domaine de la pêche durable (APPD) qui va être menée par la Commission européenne en 2021, pour approfondir sa réflexion sur la mise en œuvre de mesures des APPD ayant des répercussions sur les communautés côtières africaines, et faire une série de propositions afin qu'ils puissent mieux répondre aux besoins de ces communautés à long terme.

Le règlement de base de la Politique commune de la pêche (PCP) de 2013 (1380/2013) avait apporté des avancées importantes au cadre légal des APPD en prenant notamment en considération les besoins des communautés locales (art. 31.2, 1380/2013) [1].

[1] « dans l'intérêt mutuel de l'Union et des pays tiers concernés, y compris de leurs populations locales et de leur industrie de la pêche (...) ».

En pratique, il y a eu des améliorations dans la gestion des APPD, particulièrement en matière de transparence des activités relatives aux flottes de l'Union européenne (publication des évaluations, listes des bateaux autorisés à pêcher sous accords), de contributions aux secteurs des pêches des pays partenaires, notamment pour le secteur artisanal. L'Union européenne (UE) a notamment fait des avancées sur la publication des listes des autorisations de pêche pour les navires de sa flotte externe et nous l'encourageons à continuer à suivre ces navires en toute transparence.

Cependant, un changement de paradigme doit s'opérer afin que le contribuable européen soit assuré que l'UE oeuvre, de manière cohérente à travers ses différentes politiques, pour une pêche responsable en dehors de ses eaux. Nous pensons que pour que ces APPD soient réellement durables et équitables des ajustements sont incontournables, en particulier en termes de promotion de la gestion durable de la pêche, et du développement durable du secteur local, notamment le secteur artisanal, comme cela est prévu par le règlement.

Dans l'évaluation qui va être faite des APPD, nous souhaitons que l'accent soit mis sur des aspects fondamentaux de leur mise en oeuvre, qui demandent à être revus afin d'en assurer la durabilité. Dans ce document, nous identifions une série de ces aspects, relatifs au développement durable du secteur local, notamment le secteur artisanal, et faisons par la suite des propositions pour les ajustements à faire.

1. Une clarification des objectifs de gouvernance des APPD en lien avec les nouveaux engagements de l'UE

D'une manière générale, évaluer l'impact des APPD sur la gestion durable de la pêche et le développement de la pêche artisanale dans les pays partenaires, nécessite que les objectifs généraux, voire spécifiques, des APPD soient explicités. Par exemple, les APPD entendent promouvoir la gouvernance, sans qu'il soit expliqué clairement en quoi cela peut consister, si ce n'est d'assurer la collecte de données, de suivi, de contrôle et de surveillance[2]. La gouvernance des pêches implique bien plus que cela, si on intègre les APPD dans les Objectifs de développement durable (ODD), et vice versa, et les travaux actuels sur la Gouvernance Internationale des Océans, qui vise à développer une économie bleue durable à travers le monde.

[2] Voir Préambule §51 « devraient contribuer à l'établissement d'un cadre de gouvernance de qualité afin d'assurer, notamment, la mise en oeuvre de mesures efficaces de collecte de données, de suivi, de contrôle et de surveillance. »

Propositions pour l'évaluation des APPD

Document de position - 18 janvier 2020

Il est par conséquent fondamental que la transparence et la participation de la société civile soient également au cœur des priorités de gouvernance des pêches. Les ambitions du *EU Green deal* doivent également transparaître dans la politique externe de l'UE en matière de pêche. Concrètement, les APPD doivent être engagés à la promotion du respect des droits humains, dont **le droit à l'alimentation et la sécurité alimentaire**, et contribuer à la réalisation de ces droits dans les pays partenaires, et pas seulement attendre que l'Etat partenaire seul respecte les droits humains, comme cela est inscrit dans les APPD (art. 31.6, 1380/2013)[3].

Cela doit s'opérer en lien avec la stratégie *Farm to Fork*, qui comprend une section sur la dimension extérieure intitulée « *Promouvoir la transition globale* », et qui souligne que « *l'UE soutiendra la transition mondiale vers des systèmes agroalimentaires durables, conformément aux objectifs de cette stratégie et aux ODD* ». Bien qu'elle ignore presque totalement la production de produits de la mer, il est stipulé que l'UE devrait « *veiller à utiliser la coopération internationale pour mettre en place des systèmes alimentaires durables dans les pays partenaires* ». En outre, il est proposé qu'une législation visant à empêcher les importations de produits liés à la déforestation et aux violations des droits humains soit élaborée.

En lien avec les APPD, la mise en oeuvre de la stratégie devrait donc prendre en compte les activités menaçant le droit à l'alimentation, en protégeant les activités du secteur de la pêche artisanale (accès, protection sociale, etc.) et en régulant les importations de farines et d'huile de poisson qui menacent les petits pélagiques, source de sécurité alimentaire directe pour les communautés locales (CAPE, octobre 2020).

L'UE devrait également élaborer des législations ambitieuses afin que les normes de durabilité environnementale et sociale les plus élevées s'appliquent à tous les produits consommés sur les marchés de l'UE, issus de l'exploitation des océans, y compris les importations. Dans ce contexte, l'UE devrait aider les pays tiers en développement à s'engager et à réaliser les changements nécessaires pour respecter ces normes de durabilité, et cela à travers toutes ses politiques externes, y compris les APPD.

D'autre part, l'UE s'étant engagée à participer à la mise en oeuvre des Directives de la FAO sur la pêche artisanale durable, cela devrait être repris dans les objectifs des APPD, notamment du fait que les directives sont ancrées dans une approche sur les droits humains. Le règlement « SMEFF » sur la flotte externe (2017/2403) intègre déjà la mise en oeuvre de ces Directives dans son préambule[4].

[3] « L'Union veille à inclure dans les accords de partenariat dans le domaine de la pêche durable une clause relative au respect des principes démocratiques et des droits de l'homme, qui constitue un élément essentiel de ces accords. »

[4] Voir Préambule §5 : « En 2014, tous les membres de la FAO, y compris l'Union et ses partenaires des pays en développement, ont adopté à l'unanimité les directives volontaires visant à assurer la durabilité de la pêche artisanale dans le contexte de la sécurité alimentaire et de l'éradication de la pauvreté. Le point 5.7 de ces directives souligne que la pêche artisanale devrait faire l'objet de toute l'attention nécessaire préalablement à la conclusion d'un quelconque accord sur l'accès aux ressources avec des pays tiers et des tierces parties. Lesdites directives préconisent l'adoption de mesures permettant d'assurer la conservation à long terme des ressources halieutiques et leur exploitation durable et d'asseoir la production vivrière sur des bases écologiques, soulignant qu'il importe de soumettre les activités de pêche en dehors des eaux de l'Union à des normes environnementales reflétant une approche écosystémique de la gestion de la pêche alliée à une démarche de précaution. »

En précisant les objectifs de gouvernance des APPD, ceux des études d'évaluation ex ante ex post le seront également, dans la lignée de la recommandation de la Cour des Comptes dans son rapport spécial (ECA, 2015) « *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* ».

Le Conseil consultatif de pêche lointaine a récemment émis une recommandation (LDAC, septembre 2020) sur les évaluations ex ante ex post, recommandant notamment plus de transparence et de gouvernance, notamment le renforcement de la connaissance des APPD par la société civile des pays partenaires, les accès aux marchés des produits pêchés dans le cadre des APPD et les impacts sur les femmes travaillant dans le secteur.

Pour aller plus loin il faut...

- Préciser les objectifs de gouvernance des APPD autour de la contribution à la réalisation des droits humains, dont le **droit à l'alimentation et la sécurité alimentaire**, ainsi que les questions de **genre**, sachant que les femmes sont des actrices et contributrices centrales dans le secteur;
- Prendre en compte, et mettre en œuvre, des *Directives de la FAO sur la pêche artisanale* soient intégrées comme objectif général dans le règlement de base et comme objectif spécifique des APPD, notamment en vue de l'année internationale de la pêche artisanale en 2022 (IYAFA) et que le soutien au secteur de la pêche artisanale soit explicité; et
- Considérer les nouveaux engagements de l'UE (Stratégie *Farm to Fork*, IOG, *EU Green Deal*) de manière cohérente dans le cadre réglementaire des APPD.

2. Une meilleure définition des stocks et leurs modes de répartition

Le règlement de base actuel ne donne pas une explication assez claire des stocks de poissons faisant l'objet d'une définition d'accès sur la base d'un surplus qui doit être défini par l'Etat côtier et ceux dont les quotas sont définis par les ORGP (art. 31.1,4, 1380/2013). La gestion de ces stocks est totalement différente et a des implications distinctes dans les pays partenaires.

Les évaluateurs...

...devront évaluer la mise en œuvre de cet engagement relatif aux objectifs de gouvernance, au regard des priorités que sont la transparence et la participation de la société civile, comme nous le développerons ultérieurement;

...devront s'intéresser à la mise en œuvre de la clause sur les droits humains et sur la contribution des APPD à la mise en œuvre des Directives de la FAO sur la pêche artisanale, et comment cela pourrait être pris en compte à travers les APPD (via l'appui sectoriel et via les conditions d'accès); et

...devront évaluer comment la Commission intègre, et/ou s'apprête à intégrer dans sa dimension externe les engagements pris en terme de Green Deal, IOG, etc.

En effet, l'accès au **surplus** pour la **pêche artisanale** est d'une importance cruciale pour les flottes dans les eaux sous juridiction nationale, tandis que la notion de surplus n'a aucun sens pour les pêcheries thonières en ZEE (CAOPA, novembre 2011).

Pour aller plus loin il faut...

- Clarifier la différence entre l'accès aux différents stocks entre les stocks définis par surplus et les stocks définis par quotas au sein des ORGP; et
- Appréhender l'accès aux petits pélagiques de manière plus régionale, entre les différents États côtiers partageant ces stocks, sous APPD et que la Commission encourage la gestion concertée et coordonnée des petits pélagiques.

3. Une meilleure implication des parties, surtout la société civile

Bien que le règlement de la PCP préconise que les APPD « *soient dans l'intérêt mutuel de l'Union et des pays tiers concernés, y compris de leurs populations locales et de leur industrie de la pêche* » (art. 31.2, 1380/2013), et qu'ils permettent « *d'établir le cadre de gouvernance, incluant [...] de promouvoir les processus de consultation des groupes d'intérêt* » (art. 32. 1.b., 1380/2013), les APPD sont encore négociés sans que toutes les parties prenantes, notamment dans les pays partenaires, soient consultées de manière adéquates, et sans que les besoins des communautés les plus impactées soient toujours bien pris en considération.

L'UE organise certes de son côté une consultation large qui prend en compte les intérêt du secteur et de la société civile (notamment via le LDAC) mais elle doit veiller à ce que ce soit également le cas dans le pays partenaire, notamment de par son obligation de veiller « *à ce que les activités de pêche de l'Union en dehors des eaux de l'Union reposent sur les mêmes principes et normes que le droit de l'Union applicable dans le domaine de la PCP, tout en favorisant des conditions de concurrence équitables pour les opérateurs de l'Union par rapport aux autres opérateurs de pays tiers* » (art. 28.2.d, 1380/2013).

La Cour des comptes recommandait « *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* » (ECA, 2015).

Les évaluateurs...

...devront analyser la clause de définition du surplus à la lumière des ressources partagées dans les pays voisins et ainsi que la manière dont chaque accord s'intègre dans la région, notamment en terme de **gestion des petits pélagiques**.

Les évaluateurs...

...devront évaluer la mise en œuvre de cet engagement relatif à la **consultation** et sur la **participation réelle des parties prenantes**, notamment de la société civile, ainsi que de la prise en compte de leurs besoins, lors des négociations.

Pour aller plus loin...

La **consultation des parties prenantes et notamment de la société civile** soit un élément de négociation et de mise en œuvre des APPD à deux niveaux. L'Union européenne devrait s'assurer que:

- L'Etat partenaire a bien procédé à une consultation de ses parties prenantes avant et pendant les négociations du protocole; et que
- La consultation a été organisée spécifiquement pour la définition des priorités de l'appui sectoriel afin de s'assurer que les mesures prises seront le plus consensuelles possibles.

4. Une évaluation de la mise en oeuvre de la clause de transparence

La transparence est clé dans la gouvernance des pêches. La publication des informations liées aux APPD est importante pour les acteurs locaux.

Nous recommandons un effort accru en ce domaine sur les points suivants :

4.1. PUBLICATION DES DONNÉES CONCERNANT L'ACCÈS ET À L'EFFORT DE PÊCHE DANS LES EAUX DES PAYS PARTENAIRES

Il est fondamental de connaître l'**effort de pêche global** dans les eaux des pays partenaires. Les APPD ont intégré progressivement des clauses encourageant, voire obligeant, les États côtiers partenaires à être **transparents** sur les accords qu'ils ont avec d'autres pays que l'UE (comme c'est le cas de nombreuses ORGP). Cela s'est fait dans le cadre du règlement de base, qui dispose que les accords doivent contenir une clause interdisant d'accorder aux autres flottes présentes dans ces eaux des conditions plus favorables que celles accordées aux acteurs économiques de l'UE (art. 31.6.a et 32.9.a, 1380/2013) impliquant une non-discrimination (afin de favoriser l'établissement de conditions de traitement équitables – le *level playing field*).

Certains accords, comme ceux avec la Mauritanie et la Côte d'Ivoire, ont intégré une **clause de transparence plus poussée**[5]. C'est une avancée notable ; la non-discrimination entre les flottes de l'UE et les autres flottes étrangères ne peut en effet se vérifier que si il y a une transparence entre les partenaires.

[5] Article 2 du protocole relatif à la mise en œuvre de l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre l'Union européenne et la République de Côte d'Ivoire, 2018-2024 et Article 1.4, 1.5, 1.6 et 1.7 du protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et la République islamique de Mauritanie pour une période de quatre ans.

Propositions pour l'évaluation des APPD

Document de position - 18 janvier 2020

Il est opportun d'évaluer cette clause de transparence incluse dans les APPD sur base des standards internationaux établis par la FITI. De même, il serait nécessaire d'inclure dans le règlement de base des dispositions pour assurer la **publication d'informations crédibles et accessibles aux citoyens** sur les conditions d'accès de toutes les flottes, et de l'effort de pêche global dans les eaux des pays partenaires.

Pour aller plus loin il faut...

Une mise en œuvre de la non-discrimination effective et que les conditions d'accès des flottes autres que l'UE dans les eaux des pays partenaires, soient connues, afin de mieux mesurer l'effort de pêche global.

Cela s'inscrit dans la lignée des travaux de la FITI :

- Renforcer la transparence en ce qui concerne l'effort de pêche global déployé dans les eaux des pays tiers en prévoyant des clauses spécifiques dans les protocoles;
- Publier de la liste des navires sous licence;
- Publier les accords existant avec d'autres flottes étrangères;
- Publier des niveaux de captures de l'UE (au moins); et
- Publier des frais de licences de l'UE (au moins).

4.2. TRANSPARENCE SUR L'UTILISATION DE L'ARGENT PUBLIC: PUBLICATION DES RÉALISATIONS DE L'APPUI SECTORIEL

L'appui sectoriel est financé par l'argent public du citoyen européen. Les Commissions mixtes et le suivi qui est fait par les agents de la DG MARE permettent d'assurer le suivi de la mise en œuvre. Cependant, la publication sur les réalisations effectuées avec les fonds de l'appui sectoriel est encore trop lacunaire. Cela est nécessaire pour des questions de transparence et d'appropriation des résultats par les communautés concernées, et qu'elles puissent se manifester notamment lorsque leurs autorités ne le font pas.

Pour aller plus loin il faudrait que la Commission...

- Publie les matrices de l'appui sectoriel (FITi B.11);
- Publie un état annuel de mise en œuvre des actions de la matrice, comprenant une liste des projets réalisés grâce à l'appui sectoriel et leurs montants dépensés, afin qu'un débat public puisse avoir lieu sur la façon d'améliorer la planification et l'utilisation de l'appui sectoriel;

Les évaluateurs...

...devront évaluer comment ces clauses de non-discrimination et de transparence sont mises en œuvre, et ce en ligne avec les critères de la FITI, notamment s'agissant des captures et des prix payés pour l'accès; et

...devront apprécier si elles peuvent être intégrées dans tous les APPD.

Les évaluateurs...

...devront évaluer les contributions réelles de l'appui sectoriel aux besoins du secteur, dont la pêche artisanale, identifiés au préalable dans les matrices; et

...devront étudier les moyens par lesquels la Commission pourrait, en impliquant les différents services concernés, mieux communiquer sur la mise en œuvre de l'appui sectoriel et sur les projets réalisés, afin de mieux tracer l'utilisation d'argent public.

- Publie les comptes rendus des Commission mixtes; et
- Publie les lignes directrices qu'elle a mis au point sur l'appui sectoriel (Conclusions du Conseil de 2012, p. 6), ainsi que 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.

5. Une analyse approfondie de l'efficacité budgétaire des APPD et de leur viabilité économique

Les budgets alloués aux APPD doivent être consacrés au **développement d'un cadre pour une pêche durable dans les pays partenaires**, en concertation avec toutes les autres actions de l'UE affectant la pêche dans le pays partenaire, alliant rigueur budgétaire et renforcement des capacités, pour une utilisation efficace des financements, et un partenariat fructueux. Notre objectif est d'encourager l'UE à mener un réel renforcement des politiques publiques de gestion des pêches dans le cadre de son partenariat avec les pays tiers en développement (CAPE, août 2020).

L'outil appui sectoriel doit évoluer pour être plus performant et responsabilisant pour les pays partenaires[6], sur la base d'un **appui budgétaire**. L'UE doit évoluer de l'approche de simple donneur à celle de **partenaire**. Ainsi, l'appui aux politiques publiques de la pêche et au développement des filières halieutiques dans les États tiers pourrait effectivement être mis en œuvre en utilisant les outils existants développés par la direction générale de la coopération internationale et du développement (DG DEVCO), la DG des négociations de voisinage et d'élargissement (NEAR) et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), tout en restant pilotés par la DG pour les affaires maritimes et la pêche (MARE).

En outre, l'**argent public** du contribuable européen ne doit plus servir à soutenir des flottes mais à soutenir la gouvernance des pêches et le développement de politiques halieutiques solides dans les pays partenaires, en ligne avec les objectifs de la dimension externe de la PCP (notamment dans la lutte contre la pêche INN). Le règlement de base parle de contribuer « à la durabilité d'activités de pêche économiquement viables » et non de maintenir des flottes déficitaires qui ne peuvent pas s'autofinancer en activité (art. 28.2, 1380/2013). Il n'est donc plus justifié que l'UE paie une partie de l'accès des flottes UE au détriment du renforcement du partenariat pour une pêche durable.

[6] Les APPD gardent encore en substance les caractéristiques d'accords commerciaux (notamment du fait du décaissement sur une base annuelle et sur le calcul du montant de l'appui sectoriel basé sur les droits d'accès). De plus, l'appui sectoriel actuel (qui conduit à la vérification des factures entre autres) n'est pas responsabilisant pour l'État partenaire et trop proche du modèle d'action ciblée, alors que ce n'était pas dans l'esprit de l'appui sectoriel à l'origine.

La Communication de 2011 prévoyait déjà d'« *accroître progressivement la contribution des propriétaires de navires au coût des droits d'accès* » (CE, 2011). Nous pensons qu'il faut aller au-delà de cela et que **les propriétaires de navires financent intégralement leur accès**.

Dès lors, l'appui sectoriel ne doit pas être lié au niveau des droits d'accès, mais calé 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).

Il prévoit également le **renforcement des capacités**, or cela n'a plus été mis en œuvre via les APPD depuis quelques temps et c'est pourtant un moyen important dans la mise en œuvre des politiques (art. 31.c., 1380/2013)[7], qui est par ailleurs utilisé dans le cadre d'un partenariat DEVCO-EFCA.

Juridiquement, le règlement de base prévoit en effet une distinction entre l'aide financière pour l'appui sectoriel et celle du paiement de l'accès, en laissant ouvert les modes de répartition et de calcul (art. 32.2, 1380/2013)[8].

Pour aller plus loin il faut que...

- L'appui sectoriel devienne un **appui budgétaire**. Comme nous le suggérons cela peut se faire dès à présent avec des partenaires remplissant les critères d'éligibilité;
- Les armateurs supportent intégralement le paiement de l'accès afin de libérer de l'argent public pour l'appui aux politiques publiques de la pêche et au développement des filières halieutiques dans les États tiers; et
- L'UE encourage ses partenaires à mettre en place un système transparent pour assurer que tous les armateurs, européens et autres, paient tous le même prix juste pour leur accès à leurs eaux.

6. Une révision de la base de calculs de la compensation financière

Les montants de la compensation financière sont actuellement calculés de manière distincte pour les différentes pêcheries. Pour les thoniers, le montant est calculé par rapport à un tonnage de captures de référence. Pour les autres flottes, il est calculé en fonction des possibilités de pêche offertes pour un certain nombre de navires (chalutiers petits pélagiques), ou une certaine capacité (pour les chalutiers côtiers).

Les évaluateurs...

...devront procéder à un état des lieux complet de la mise en œuvre et du suivi de l'appui sectoriel, et sur l'efficacité de cet outil;

...devront étudier les opportunités pour mettre en place un **renforcement des capacités**, avec des partenariats comme avec l'EFCA (ex. EFCA-DEVCO); et

...devront également faire une revue du **coût relatif de l'accès**, et des capacités des flottes à supporter les coûts d'accès.

[7] « Autres éléments permettant de renforcer les capacités d'élaboration d'une politique de la pêche durable par le pays tiers ».

[8] Les seules conditions sont assez souples: « Comme condition pour les paiements effectués au titre de l'aide financière, l'Union exige l'obtention de résultats spécifiques et surveillance de près les progrès accomplis ». Elles peuvent être renforcées via un outil budgétaire plus responsabilisant et efficient.

Lorsque le montant dépend des quantités capturées, le danger est la sous déclaration des captures afin de payer moins. Bien que les APPD comprennent des mesures strictes de déclaration des captures, les débarquements ne se font que rarement dans les ports des pays partenaires, rendant le contrôle des captures complexe, d'autant plus du fait des défaillances des dispositifs de suivi, contrôle et surveillance (SCS) des États partenaires. Les États du pavillon ne sont pas non plus toujours très actifs dans le suivi et partage des données de captures.

Pour aller plus loin il faut...

- **Réévaluer la base des calculs** pour un système plus fiable et juste; et
- Travailler à la **normalisation et l'harmonisation des compensations financières.**

7. Une évaluation des méthodes de contrôle et de leurs défaillances

Nous avons pu constater que malgré les efforts de la Commission, des **défaillances subsistent dans le contrôle des flottes européennes hors des eaux de l'UE**, alors que les États membres ont l'obligation d'assurer le contrôle des activités de leurs navires de pêche à l'intérieur et à l'extérieur des eaux de l'UE (Préambule §17, 1224/2009).

Le règlement de base prévoit « *devraient contribuer à l'établissement d'un cadre de gouvernance de qualité afin d'assurer, notamment, la mise en œuvre de mesures efficaces de collecte de données, de suivi, de contrôle et de surveillance.* » (Préambule §51, 1380/2013). Il souligne aussi que l'UE doit faire des « *efforts* » de surveillance des navires battant pavillon de l'UE dans le cadre d'un APPD, et que les États du pavillon doivent les informations et documentations détaillées relatives aux activités des navires battant leur pavillon (art. 31.7 et 31.8, 1380/2013).

Or, on sait que les États membres ne communiquent pas toujours les informations et que les flottes ne se livrent pas toujours à des activités dans le respect des réglementations (APPD, SMEFF) et que les sanctions sont trop souvent absentes (CAPE, juillet 2020).

La Communication de 2011 disposait que la Commission devait « *veiller à ce que les États membres se conforment aux règles en matière de notification des captures s'appliquant dans les eaux des pays partenaires, notamment en tirant pleinement parti des instruments juridiques existants, comme le règlement INN* » (CE, 2011: point 3.2).

Les évaluateurs...

...devront évaluer les **méthodes et bases de calculs**, en comparant avec d'autres systèmes, afin d'identifier les systèmes les plus adéquats pour permettre aux états tiers de retirer une compensation juste de l'accès offert aux bateaux européens; et

...devront étudier la possibilité de créer des mécanismes de partage de l'information avec les Etats côtiers, via l'ERS.

Propositions pour l'évaluation des APPD

Document de position - 18 janvier 2020

La Commission devait s'efforcer aussi d'introduire dans les accords bilatéraux des dispositions permettant de prévenir les changements de pavillons abusifs (*Ibid.*: point 3.3).

Le contrôle dans les eaux sous sa juridiction revient à l'Etat côtier. Néanmoins, les capacités des Etats partenaires de l'UE en termes de SCS sont souvent limitées. Bien que les APPD encouragent notamment via l'appui sectoriel le renforcement des capacités SCS, cela ne peut se faire concrètement qu'avec un renforcement des capacités en plus des allocations de fonds.

Le règlement de base prévoit en ce sens « *d'établir le cadre de gouvernance, incluant la mise en place et le maintien des instituts scientifiques et de recherche nécessaires, de promouvoir les processus de consultation des groupes d'intérêt et de prévoir les capacités de suivi, de contrôle et de surveillance, ainsi que les autres éléments relatifs au renforcement des capacités d'élaboration d'une politique de pêche durable par le pays tiers* » (art. 32.1.b., 1380/2013).

L'avis de la Commission Environnement (ENV) du parlement européen sur la révision du règlement contrôle contient des propositions de mesures pour plus de transparence dans le processus des chaînes de valeur des produits halieutiques de l'UE, avec des dispositifs de traçabilité plus performants (Transparent Fisheries, septembre 2020).

Pour aller plus loin il faut que :

- La communication des activités des flottes par les États membres envers la Commission soit systématique et que la Commission assure son droit de suivi (recours en manquement/infraction) le cas échéant ;
- La Commission publie l'audit sur la flotte externe qu'elle a réalisé à l'occasion d'un pilot case ; et que
- Les APPD prévoient un renforcement des capacités notamment sur le SCS, sur le modèle d'une assistance technique telle qu'existante entre l'EFCA et la DEVCO.

8. Une évaluation des chaînes de valeur

Peu de captures européennes entrent dans les pays tiers car en général, les ressources pêchées par les navires européens pour le marché UE ne sont pas débarquées, ni transformées dans les pays partenaires.

Les évaluateurs...

...devront évaluer ce qui a été fait concrètement par la Commission pour suivre l'activité de ses flottes;

...devront évaluer si et comment les États membres fournissent effectivement les informations détaillées relatives aux activités de leurs flottes et si des mécanismes de responsabilité sont engagés; et

...devront également évaluer comment l'appui sectoriel contribue concrètement au renforcement des capacités SCS de l'Etat partenaire (voir *infra*).

Les entrées possibles pour évaluer les chaînes de valeur reposent sur les captures débarquées dans les pays tiers et sur les dispositifs que l'appui sectoriel met en place pour soutenir les processus de transformation et commercialisation dans les pays partenaires.

Les APPD comprennent des dispositions relatives aux débarquements obligatoires pour les marchés locaux (2% en Mauritanie par exemple[9]) et sur des débarquements volontaires (faux thon en Côte d'Ivoire). Nous connaissons très mal la chaîne de valeur suite aux débarquements des captures européennes.

Les femmes étant particulièrement impliquées dans les processus de transformation et de commercialisation, il conviendrait d'étudier également **les impacts des APPD sur les femmes dans la pêche dans le pays tiers, à terre** (commerce et transformation) ou en mer, ainsi que leurs besoins. Cela aiderait à identifier, notamment au moyen d'entretiens avec des groupes de femmes locaux, les besoins qui devraient être dûment pris en compte dans l'appui sectoriel, lorsqu'une partie de l'appui sectoriel est affectée au développement des pêches locales.

Pour aller plus loin il faut que...

- La traçabilité et le suivi des captures UE dans les pays partenaires soient automatiques ;
- L'appui sectoriel contribue au renforcement des dispositifs d'approvisionnement et de transformation des captures de l'UE lorsqu'elles sont débarquées dans les pays partenaires pour le marché local ; et
- Un soutien spécifique au travail et besoins des femmes soit prévu dans les APPD (appui sectoriel et débarquements ciblés).

9. Une évaluation de la mise en oeuvre de la clause sociale

Les APPD prévoient en annexe les conditions d'embarquement des marins de pays partenaires, comme des marins de pays ACP. Il existe depuis 2015 une clause sociale agréée par les partenaires sociaux européens (armateurs Européche, et syndicat, ETF), qu'ils ont souhaité de voir insérée dans les APPD, relative au travail et aux standards de protection sociale. Cette clause vise à garantir des conditions décentes de travail pour les pêcheurs non européens travaillant à bord des bateaux opérant dans le cadre de APPD. Notons également la Directive 2017/159 ILO C188 qui s'applique depuis 2019.

Les évaluateurs...

...devraient faire un état des lieux des chaînes de valeur des captures européennes débarquées, de leurs débarquements (voir si les clauses de débarquement sont respectées, et le cas échéant pourquoi elles ne le sont pas) et suivi des captures débarquées; et

...devraient étudier les impacts des APPD sur les femmes dans la pêche des pays tiers, de façon à identifier des besoins qui pourraient être pris en compte dans l'appui sectoriel.

[9] Voir l'annexe 1 du protocole de l'APPD UE-Mauritanie, chapitre III : Redevances, article 2 "Redevances en nature".

Par exemple, le texte du protocole actuel d'accord UE-Côte d'Ivoire inclut les principaux éléments de cette clause sociale, au Chapitre VI pour l'embarquement des marins. Cependant cela n'est pas suffisant au regard des difficultés rencontrées (insuffisance de formation des marins, nombreuses irrégularités dans les contrats, opacité de la fixation et du paiement des salaires).

Cette question des conditions sociales d'embarquement est fondamentale pour le secteur artisanal, représentant une source d'emploi pour les communautés côtières. Plus spécifiquement sur la **formation**, une attention particulière pourrait lui être portée via l'appui sectoriel, pour par exemple financer les formations STCW ("Standards of Training, Certification and Watchkeeping") et par ailleurs prévoir en priorité l'embarquement de marins formés.

Pour aller plus loin il faut...

- Mieux encadrer et rendre plus transparentes les conditions d'embarquement des marins;
- Intégrer dans tous les APPD ainsi que mettre en oeuvre la clause sociale telle qu'agrée par les partenaires sociaux européens; et
- Élaborer des dispositifs de formation rigoureux.

10. Une évaluation de l'obligation de cohérence des politiques de développement

Nous souhaitons rappeler les engagements de la Commission européenne pour la cohérence des politiques de développement et l'importance que cette cohérence soit assurée au niveau de la mise en oeuvre des partenariats de pêche avec les pays partenaires.

Le règlement de base rappelle à plusieurs reprises la nécessité de cohésion entre les différents politiques externes de l'UE et notamment « avec les objectifs généraux de la politique de développement de l'Union » (préambule § 52, article 28.2.b, 1380/2013).

Afin d'assurer la cohérence, il conviendra également d'avoir une approche régionale de toutes les interventions de l'UE dans le domaine halieutique dans les pays tiers, en cohérence avec tous les outils intervenant dans les mêmes régions. De notre point de vue, négocier plusieurs APPD dans une même région n'est pas une stratégie régionale.

Les évaluateurs...

...devront évaluer comment sont respectées les conditions d'embarquement des marins et les difficultés rencontrées, et les modalités pour la mise en oeuvre de cette clause sociale; et

...devront étudier les possibilités de formations STCW.

Propositions pour l'évaluation des APPD

Document de position - 18 janvier 2020

Bien que des efforts soient faits pour la coordination entre la DG MARE et de la DG DEVCO, il est nécessaire d'un engagement politique clair, du Conseil et du Parlement, de développer des stratégies cohérentes dans l'océan Indien, l'Atlantique et le Pacifique, 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.

La Communication de 2011 allait déjà dans ce sens en évoquant les stratégies régionales : « *La Commission va élaborer et mettre en œuvre des stratégies régionales de pêche durable à l'échelle de l'océan ou de la mer, par exemple dans l'océan Pacifique et l'océan Indien, ainsi que dans la mer Méditerranée* » (CE, 2011).

Cela fait également partie des recommandations de la Cour des comptes dans son audit de 2015 : « *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* », et « *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* » (ECA, 2015).

Pour aller plus loin il faut...

- Aligner les outils budgétaires et de renforcement des capacités de la politique de coopération au développement au niveau des APPD pour plus de visibilité et cohésion auprès du pays partenaire et plus de rigueur budgétaire au niveau de l'UE, tout en contribuant efficacement au développement de politiques halieutiques des pays partenaires; et
- Développer une stratégie par régions, pour une mise en cohérence des programmes et partenariats de l'UE dans le secteur halieutique entre les différents intervenants (MARE, DEVCO/NEAR, ENV, TRADE, etc.). Pour ceci, il est essentiel d'avoir un engagement politique clair.

Les évaluateurs...

...devront évaluer la mise en œuvre de ce principe de cohérence avec les autres politiques de l'UE et comment en pratique se fait la "coordination efficace"; et

...devront également évaluer les engagements politiques pour une approche cohérente des actions et projets de la Commission sur la mer et la pêche à niveau régional.

Références

DOCUMENTS DE L'UE

- Règlement (CE) No 1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009 instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) no 847/96, (CE) no 2371/2002, (CE) no 811/2004, (CE) no 768/2005, (CE) no 2115/2005, (CE) no 2166/2005, (CE) no 388/2006, (CE) no 509/2007, (CE) no 676/2007, (CE) no 1098/2007, (CE) no 1300/2008, (CE) no 1342/2008 et abrogeant les règlements (CEE) no 2847/93, (CE) no 1627/94 et (CE) no 1966/2006, dit « Règlement contrôle », OJ L 343, 22 décembre 2009. Disponible à l'adresse : <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:343:0001:0050:fr:PDF>
- Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la dimension extérieure de la politique commune de la pêche, COM (2011) 424, 13 juillet 2011. Disponible à l'adresse : <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0424:FIN:FR:PDF>
- Conclusions du Conseil sur une communication de la Commission relative à la dimension extérieure de la politique commune de la pêche, 3155ème session du Conseil "AGRICULTURE et PÊCHE", Bruxelles, 19 et 20 mars 2012. Disponible à l'adresse : https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/agricult/129052.pdf
- Règlement (UE) no 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n ° 1954/2003 et (CE) no 1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) no 2371/2002 et (CE) no 639/2004 du Conseil et la décision 2004/585/CE du Conseil, OJ L 354, 28 décembre 2013, p. 22–61. Disponible à l'adresse : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1380>
- Protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et la République islamique de Mauritanie pour une période de quatre ans, OJ L 315, 1 décembre 2015. Disponible à l'adresse : [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22015A1201\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22015A1201(01)&from=EN)
- 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, 2015. Disponible à l'adresse : http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_11/SR_FISHERIES_FR.pdf
- Protocole relatif à la mise en œuvre de l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre l'Union européenne et la République de Côte d'Ivoire (2018-2024), OJ L 194, 31 juillet 2018. Disponible à l'adresse : [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22018A0731\(01\)&from=FR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22018A0731(01)&from=FR)

ARTICLES

- CAOPA, "Accord de Pêche UE-Sénégal : il faut nous poser les bonnes questions », Communiqué, décembre 2020. Disponible à l'adresse : <https://caopa.org/wp-content/uploads/2020/11/Communique-de-la-CAOPA-Accord-UE-Senegal-thon-Final.pdf>
- CAPE, « 10 priorités pour l'avenir des accords de partenariat de pêche durable », 26 mai 2020. Disponible à l'adresse : <https://www.capecffa.org/blog-publications/10-priorites-pour-lavenir-des-accords-de-partenariat-de-pche-durable?rq=appd>
- CAPE, « Rendre plus efficaces les évaluations des accords de partenariat pour une pêche durable », 30 septembre 2020. Disponible à l'adresse : <https://www.capecffa.org/blog-publications/rendre-plus-efficaces-les-valuations-des-accords-de-partenariat-pour-une-pche-durable>

- GOREZ, Béatrice, « Stratégie de la ferme à la table de l'UE : hissons les ambitions sur les aspects mondiaux de la pêche », 16 octobre 2020. Disponible à l'adresse : <https://www.capecffa.org/blog-publications/strategie-de-la-ferme-la-table-de-lue-hissons-les-ambitions-sur-les-aspects-mondiaux-de-la-pche>
- LDAC, "Recommendations for making SFPAs evaluations more efficient", Opinion, 16 novembre 2020. Disponible en anglais à l'adresse : https://ldac.eu/images/LDAC_Advice_on_improving_SFPAs_evaluationsR.13.20.WG4.pdf
- PANOSSIAN, Anaïd, « Commentaires et recommandations sur base du rapport de la Cour des comptes sur les Accords de pêche », 15 avril 2016. Disponible à l'adresse : <https://www.capecffa.org/blog-publications/2016/04/15/2016-4-15-commentaires-et-recommandations-sur-base-du-rapport-de-la-cour-des-comptes-sur-les-accords-de-pche>
- PANOSSIAN, Anaïd, « Vers une cohérence renforcée et efficience budgétaire des futurs partenariats de pêche durable de l'UE », 31 août 2020. Disponible à l'adresse : <https://www.capecffa.org/blog-publications/vers-une-coherence-renforce-et-efficience-budgtaire-des-futurs-partenariats-de-pche-durable-de-lue?rq=budg%C3%A9taire>
- PHILIPPE, Joëlle, « Plainte des OSC sur les activités illégales des navires italiens en Sierra Leone : La Commission européenne se traîne les pieds », 6 juillet 2020. Disponible à l'adresse : <https://www.capecffa.org/blog-actualites/plainte-des-osc-sur-les-activits-des-navires-italiens-en-sierra-leone-la-commission-europenne-se-trane-les-pieds?rq=plainte>
- TRANSPARENT FISHERIES, "Vote in European Parliament's ENVI Committee marks first step to securing a more transparent seafood supply chain in EU", 11 septembre 2020. Disponible en anglais à : <http://www.transparentfisheries.org/2020/09/11/vote-in-european-parliaments-envi-committee-marks-first-step-to-securing-a-more-transparent-seafood-supply-chain-in-eu/>

AUTRES RESSOURCES

- Liste des navires autorisés à pêcher dans les eaux externes de l'UE. Disponible à l'adresse: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international_en
- Pour plus d'informations sur la Gouvernance internationale des océans : https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/ocean-governance_fr
- Au sujet des standards de la FITI (Fisheries Transparency Initiative) : <https://fisheriestransparency.org/fr/fiti-standard>
- FAO, "Directives volontaires visant à assurer la durabilité de la pêche artisanale", Rome, 2015. Disponible à l'adresse: <http://www.fao.org/documents/card/en/c/l4356f>