RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ
CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

NOTES D'IÉNA

364
NUMÉRO
Mardi 20 avril 2010

INFORMATIONS DU
CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

LES ENJEUX DES ACCORDS DE PÊCHE UNION EUROPÉENNE/PAYS AFRICAINS

RAPPORTEUR :
GÉRARD D'ABOVILLE
AU NOM DE LA SECTION
DES RELATIONS EXTÉRIEURES
PRÉSIDÉE PAR
JEAN-CLAUDE PASTY

L'Union européenne est un acteur de premier plan avec une flotte présente sur tous les océans et les accords de partenariat conclus dans le secteur de la pêche (APP), notamment entre l'Union européenne et des pays africains, revêtent, à cet égard, une importance stratégique.

Alors que nombre d'entre eux sont ou seront très prochainement en renégociation, le Conseil économique social et environnemental (CESE) estime le moment opportun pour apporter, avec cet avis, sa contribution sur les voies et moyens de tirer le meilleur profit du cadre partenarial dessiné par les APP.

Assemblée plénière
des 27 et 28 avril 2010

Avertissement : cette note d'Iéna présente le projet d'avis qui sera examiné lors de la séance plénière des 27 et 28 avril 2010

■ Publication-Communication : 01 44 43 63 48
■ Diffusion-Distribution : 01 44 43 63 30
■ ISSN 1767-8188

■ www.ces.fr

I - LES ACCORDS DE PÊCHE : UN INSTRUMENT DE PARTENARIAT

A - LA PÊCHE : UN SECTEUR CLEF POUR LES DEUX PARTIES

1. L'importance économique et sociale des activités de pêche

La production mondiale issue de la pêche et de l'aquaculture ainsi que les exportations et les importations n'ont cessé de croître au cours des dernières années. Et, sur les quelque 140 millions de tonnes produites annuellement, près de 80 % sont destinées à l'alimentation humaine.

Dans ce panorama, la filière halieutique et aquacole – et singulièrement la pêche artisanale - représente, **sur le continent africain**, une part non négligeable du Produit national brut de nombreux pays côtiers. Partie intégrante de leurs économies, elle participe sans conteste de la structuration de la vie socio-économique et demeure **la source principale de protéines d'origine animale**. Entre 6 et 9 millions de personnes travailleraient, en Afrique subsaharienne, à temps partiel ou à temps complet, dans le domaine de la pêche et quelque 30 à 45 millions de personnes seraient tributaires de cette activité pour leur subsistance. **Les exportations**, par les devises, les emplois et les recettes fiscales qu'elles engendrent, sont aussi un enjeu de taille pour l'Afrique même si elle reste un acteur qui pèse peu : 2,40 % des exportations mondiales en 2007.

L'**Europe est aussi un acteur de premier plan en se situant au second rang** derrière la Chine. Bien que le secteur de la pêche et de la transformation ne contribue qu'à moins d'1 % du PNB des États membres, son apport à la vie économique et à la cohésion sociale, en particulier **des régions côtières, périphériques et ultrapériphériques, n'est pas négligeable**.

2. Deux enjeux majeurs à relever

2.1. L'inquiétante raréfaction des ressources

Plus de 80 % des stocks de poissons, pour lesquels des résultats d'évaluation sont disponibles, sont déclarés pleinement exploités ou surexploités. Plusieurs facteurs interfèrent pour rendre compte des proportions prises par cette raréfaction de la ressource : **le développement à grande échelle de la pratique industrielle de la pêche et de techniques de pêche toujours plus sophistiquées ; les subventions accordées aux flottes comme facteur incitatif à la surpêche ; le fléau de la pêche illicite** non déclarée et non réglementée (INN), amplifiée par la pratique des **pavillons de complaisance** ; les **conséquences du changement climatique sur l'équilibre des écosystèmes** ; enfin, **la réapparition**, dans l'océan Indien, **de la piraterie** entretenue par des réseaux mafieux.

2.2. Une gouvernance peu opérationnelle

Si la signature de la convention de Montego Bay, en 1982, a marqué en soi un début de prise de conscience de la nécessité « d'une gouvernance » de la haute mer, l'ensemble dense et complexe de textes et d'instruments qui l'a, pour son application, complétée, n'a toutefois pas permis, faute de mécanismes de contraintes, l'émergence **d'une réelle ébauche de gouvernance efficace des mers et océans. La persistance d'un cloisonnement artificiel entre la réglementation des opérations de pêche et la protection de la biodiversité et l'extrême fragmentation du cadre juridique applicable à la haute mer sont indéniablement des freins à une évolution significative en la matière.**

B - LES ACCORDS DE PARTENARIAT, COMPOSANTE MAJEURE DE LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE LA PÊCHE

1. L'évolution des accords vers une logique de développement durable

L'année 2002 a constitué une étape importante avec le remplacement progressif des accords de coopération par **des accords de partenariat dans le secteur de la pêche.** Quinze protocoles d'accords de ce type sont actuellement en vigueur.

Le passage aux APP traduit un changement d'approche. C'est d'abord l'objectif **d'une gestion plus responsable** de la ressource qui est affiché avec la réaffirmation du principe d'une pêche communautaire autorisée et limitée aux seules ressources inexploitées par l'État côtier. C'est ensuite **la revalorisation des notions de partenariat et d'aide au développement**, avec à la clé une révision des modes de gestion des compensations financières, fondés sur des obligations de résultats et non plus de moyens.

2. Une renégociation complexe des accords

Elle s'inscrit dans un climat politiquement et économiquement délicat : les pays africains n'hésitent pas à mettre en concurrence l'Union européenne avec des opérateurs privés - en particulier asiatiques - pour conclure des accords de pêche lointaine ; parallèlement, les professionnels européens de la pêche exercent de très fortes pressions auprès de la Commission pour l'ouverture de négociations avec d'autres pays. A cela, s'ajoutent les **épineuses discussions autour de la conclusion des APE qui aboutiront à une reconfiguration complète du dispositif juridique régissant le commerce entre l'Afrique et l'UE et à une érosion progressive des avantages comparatifs dont bénéficient les exportations des pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) vers l'Europe**.

Enfin, l'entrée en application, à l'horizon 2013, de la prochaine réforme de la politique commune de la pêche (PCP) aura, bien évidemment, des incidences sur son volet externe.

II – REPENSER LES ACCORDS

A - RÉAFFIRMER L'INTÉRÊT DES ACCORDS DE PARTENARIAT POUR LES DEUX PARTIES

Face à l'accroissement du nombre d'accords de pêche privés signés et quelles que soient leurs insuffisances et leurs limites, **les APP ont le mérite d'exister et de constituer une forme d'organisation et de régulation, aussi perfectible soit elle, des activités de pêche. C'est donc avec vigueur et conviction que le CESE affirme la nécessité de renégocier ces accords en veillant à garantir les intérêts des populations concernées**. Car, un retrait de l'Union européenne se traduirait aussitôt, sous la pression des armements à dimension industrielle, par une multiplication des conventions privées peu soucieuses d'encadrement des conditions de travail, de protection sociale et de sauvegarde de la ressource. Dans une même logique, **ce retrait serait aussi très rapidement comblé par une élévation du nombre de navires européens passant sous pavillon de complaisance**. Par ailleurs, un tel mouvement porterait indéniablement préjudice au rôle et à l'influence que l'Union européenne est susceptible de tenir sur les questions internationales relatives aux mers et océans. Et ce, alors qu'**il est impératif, à une étape charnière de sa construction, que l'Union européenne s'affirme plus fortement et plus clairement sur la scène mondiale**.

B – PRÉSERVER LA RESSOURCE

1. Mettre l'accent sur l'évaluation scientifique de la ressource

À cette fin, **le CESE insiste sur la nécessité de reconnaître un caractère de priorité à la recherche, en misant sur l'institution ou la consolidation de partenariats scientifiques UE/Afrique avec l'objectif d'un développement, sur le moyen terme, d'une expertise scientifique de qualité dans les pays du Sud. Dans le même ordre d'idées, les décisions relatives aux autorisations de pêche doivent pouvoir être réexaminées à intervalles réguliers et leur mise en œuvre adaptée en conséquence. Il estime que des mécanismes d'ajustement à la situation de la ressource devraient être mis en place et activés sur la base d'évaluations plus systématiques *ex-ante* et *ex-post*.**

2. Investir davantage dans la surveillance des pêches et le contrôle des captures

Le CESE prône un renforcement notoire de ce chapitre au sein des accords avec **des investissements revus très nettement à la hausse en ce qui concerne l'amélioration de la gestion administrative et du contrôle des pêches, ainsi que la formation et l'élévation des qualifications des personnels administratifs et techniques qui en ont la charge**.

3. Ébaucher une gouvernance mondiale des mers et océans

Faisant sien le concept d'approche écosystémique de la pêche, **le CESE réitère sa conviction qu'il a, à maintes reprises, exprimée de la nécessité de la création d'une organisation internationale de l'environnement**.

Il est, par ailleurs, essentiel que **l'Union européenne fasse entendre sa voix dans les enceintes multilatérales - ONU, FAO - et régionales, et plus particulièrement au sein de la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (ICCAT) et de la Commission des thons de l'océan Indien (CTOI).** Il est primordial de conforter leur assise en poursuivant et en accentuant le processus de modernisation de leurs méthodes de fonctionnement et de leur gouvernance. L'UE a également un rôle à tenir pour inciter l'ICCAT et la CTOI à établir, sur des questions d'intérêt commun, des liens de coopération plus solides avec un certain nombre d'autres instances régionales.

C – PLACER LES ACCORDS DE PÊCHE DANS UNE STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT

1. Assurer la cohérence des accords de pêche avec la politique de développement de l'UE

Avec l'achèvement du renouvellement des instances de l'Union européenne, la revalorisation décisive des pouvoirs du Parlement européen et l'imminence de la réforme de la PCP, **le moment semble propice pour négocier des accords plus équilibrés fondés sur une réévaluation du volet « Aide au développement » en plaçant, au premier rang, la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).**

Dans cette perspective, notre assemblée demande que **la sauvegarde et plus encore le développement de la pêche artisanale relèvent de dispositions précises dans les APP** eux-mêmes **et dans les documents de stratégie nationale pour la réduction de la pauvreté**.

Reste que dans un contexte de mondialisation, **l'insertion du secteur halieutique africain dans les courants d'échanges internationaux ne peut qu'être aussi une priorité.** Pour soutenir la concurrence et s'adapter aux normes sanitaires ainsi qu'aux exigences de qualité et de traçabilité, **il est primordial que les négociateurs parviennent à définir des axes forts en matière d'assistance technique, de formation et d'investissements au profit de l'édification d'infrastructures modernes de débarquement, de conditionnement et de transformation**.

Mais, au delà, **c'est bien à une démarche de cohérence d'ensemble et de complémentarité entre politiques menées en direction des pays en voie de développement qu'il convient de s'atteler.** Les actuelles discussions autour de la conclusion d'une part de nouveaux accords dits **Accords de partenariat économique** (APE), d'autre part du **cycle de Doha pour le développement** sont au cœur de la problématique d'une meilleure articulation entre notamment politique de développement et politique commerciale. Aussi, **c'est avec la plus grande vigueur qu'il se prononce en faveur d'une relance des pourparlers sur les APE et des négociations commerciales internationales**.

Pour conclure sur ce point, le CESE souhaite mettre l'accent sur l'intérêt qui s'attache à la réalisation **d'évaluations régulières de l'impact, pour les populations, des accords de pêche. Notre assemblée recommande, en association étroite avec les acteurs concernés dans les États africains, de rendre plus systématiques ces études d'impact**. De plus et afin que ces analyses gagnent en crédibilité, **le CESE suggère qu'elles traitent de la cohérence des accords de pêche avec les grandes lignes directrices de la politique européenne d'aide au développement et qu'elles prennent en compte la dimension sociale**.

2. Dessiner une vraie stratégie de partenariat

2.1. Consolider l'assise des politiques de pêche des pays tiers

Le **CESE considère le processus de responsabilisation des pays partenaires comme une avancée positive sous réserve que l'Union européenne l'accompagne en épaulant ces pays à cibler leurs priorités et à se doter d'instruments de gestion et d'indicateurs de suivi**. Si les contreparties financières versées par l'Union européenne ont précisément vocation à leur apporter un appui en ce sens, force est de reconnaître que leur destination est perçue comme manquant de transparence. Le CESE ne verrait donc que des avantages à ce que **soit posée**, dans le cadre de la renégociation des accords, **la question de la transformation d'une partie des compensations financières en des opérations concrètes et précises, définies de concert et évaluées au terme de leur réalisation.**

Sur un plan plus général, cette responsabilisation ne pourra néanmoins revêtir tout son sens sans **l'édification d'un État probe doté de solides institutions.**

2.2. Donner toute sa place aux organisations de la société civile

La responsabilisation des États tiers est tout aussi **indissociable d'un renforcement du rôle des acteurs de la société civile et de leur association à l'élaboration, au cadrage et à l'exécution des APP. Le CESE ne peut qu'encourager l'UE à mettre toute son expérience et son savoir-faire au service d'un soutien actif à l'émergence et à l'enracinement, dans le tissu local, de structures représentatives des organisations professionnelles des pêches mais également des populations de pêcheurs.** En tout état de cause**, une des priorités immédiates reste leur information par la mise en place de canaux appropriés, en particulier en Afrique. Enfin, le Comité économique et social européen et les Conseils économiques et sociaux africains doivent ensemble se mobiliser pour donner plus d'écho à la parole des sociétés civiles.**

* *

*

Les négociations en cours ou à venir sont donc une opportunité unique à saisir afin de recentrer les accords de pêche UE/pays africains autour de quelques axes déterminants dans le but de faire bouger les lignes et de s'engager résolument dans une perspective bénéfique aux deux parties intégrant les piliers économique, social et environnemental du développement durable. Tel est l'esprit dans lequel le CESE a souhaité se placer pour formuler un certain nombre de préconisations et contribuer ainsi à la réflexion sur les voies et moyens de raffermir les accords de pêche Union européenne/pays africains.

Gérard d'ABOVILLE

né le 5 septembre 1945
à Paris 15ème

Fonctions au Conseil économique, social et environnemental

- Membre du groupe des Personnalités qualifiées
- Membre de la section des Relations extérieures

Fonctions actuelles

- Président du Conseil supérieur de la navigation de plaisance et des sports nautiques
- Président de la Fondation du Patrimoine maritime et fluvial

Anciennes fonctions

- Parlementaire européen (membre de la commission de la pêche)

Ouvrages

- Rapporteur de l'avis du Conseil économique et social *La pêche, acteur de la vie du littoral métropolitain : l'heure des choix* (2005)
- Rapporteur de l'avis du Conseil économique et social *La pêche et l'aquaculture en Outre-mer* (2007)