

COMMENTAIRES SUR Les propositions pour la révision de la POLITIQUE COMMUNE DE LA PECHE

Juin 2002

Introduction

Les premières propositions pour la Réforme de la Politique Commune de la Pêche ont été présentées par la Commission ce 28 mai 2002, dans un climat de tension entre Etats du Nord ("Amis du poisson") et du Sud ("Amis de la pêche"), qui tend à polariser le débat sur les différences nationales plutôt que sur les enjeux de fond.

Mais les pêcheurs artisans et les communautés côtières européennes et du Sud, directement affectées par la Politique européenne de la Pêche, ont des intérêts spécifiques qui ne se retrouvent pas toujours dans les positions exprimées jusqu'à présent par les Etats membres. Où sont les «amis des communautés côtières»?

Dans ce document, CAPE aborde les propositions présentées par la Commission qui affectent les pêcheurs artisans et communautés côtières des pays du Sud et d'Europe, que ce soit à travers la dimension internationale ou certains des enjeux internes, et propose une série de commentaires dont certains sont repris de la contribution des ONGⁱ au Livre Vert.

+ ITQ + valorisation conn locales.

La dimension internationale

Les actions de l'UE dans ce domaine auront pour objet "d'encourager et renforcer la coopération internationale ainsi que d'assurer une pêche responsable et durable en dehors des eaux communautaires, au même titre que dans ses propres eaux". La Commission ajoute que: "À cet égard, l'accès aux eaux des pays tiers sera limité aux stocks excédentaires tels que définis dans la Convention des Nations unies sur le Droit de la Mer (article 62)"¹.

La première proposition concrète concerne les subventions aux transferts de navires vers les eaux des pays tiers. La Commission déclare que "le transfert de navires de pêche communautaires vers les pays tiers, y compris dans le cadre de sociétés mixtes, ne contribue pas au renforcement de la durabilité de la pêche en dehors des eaux communautaires... Ces mesures ont eu pour seul effet un transfert de la surcapacité communautaire dans les pays tiers et ne constituent pas une utilisation raisonnable de l'argent des contribuables européens".

Dès lors, " les aides publiques à l'exportation de navires de pêche ou à l'établissement de sociétés mixtes avec des pays tiers seront supprimées ".

¹ Soulignons que cela est déjà obligatoire depuis 1992, date de la ratification de la Convention sur le Droit de la Mer. Mieux vaut tard que jamais!

Commentaire

Les subventions diverses dont bénéficient les bateaux européens pêchant dans les eaux des PVD ont contribué à la surexploitation des ressources de ces pays (grâce aux subventions, ces bateaux continuent à pêcher même lorsque le niveau des stocks ne permet pas la rentabilité économique de l'activité) et à la concurrence déloyale avec les pêcheurs locaux, artisans notamment. D'autres propositions de la Commission vont aussi dans le sens d'une suppression progressive des aides contribuant au déploiement d'une surcapacité dans les eaux de pays tiers:

- la suppression des aides à la modernisation lorsque celle-ci conduit à une augmentation de capacité;
- le fait que, dans les accords de pêche, les armateurs devront assumer une plus grande part du coût des compensations financières payées aux pays partenaires en échange des droits de pêche.

La suppression progressive de telles aides publiques est à soutenir. Mais l'expérience a montré que ce type d'attitude, qui contribue à la privatisation des activités de pêche, signifie souvent moins de transparence des activités de pêche dans les eaux des pays tiers. Dès lors, le renforcement du contrôle des activités de bateaux UE en dehors des eaux communautaires (dans le cadre d'accords de pêche ou pas) et les évaluations d'impacts sociaux et environnementaux des activités des bateaux UE dans ces eaux sont les compléments indispensables de cette nouvelle politique de subventions.

Une autre proposition importante de la Commission est la mise sur pied d'un **Plan d'action pour l'éradication de la pêche illégale, non déclarée et non réglementée (IUU)** afin de "renforcer et compléter l'ordre juridique international pour supprimer l'utilisation de navires arborant des pavillons de complaisance ainsi que la pratique des débarquements dans des ports sans contrôle adéquat".

Commentaire

La mise en place de ce plan d'action est un signe que l'UE prend à cœur ses engagements internationaux, notamment au niveau de la FAO. Cependant, certains aspects mériteraient d'être également discutés, comme celui des transbordements en mer de produits pêchés illégalement.

Certaines mesures concrètes devraient également être proposées par rapport aux ports européens qui sont de véritables "plaques tournantes" pour la pêche IUU (ex: Las Palmas, aux Canaries).

Enfin, au niveau international, l'UE devrait accentuer ses efforts pour la mise en place d'outils de lutte contre la pêche IUU, comme la définition du "lien substantiel" entre une activité illégale (sous pavillon de complaisance notamment) et les intérêts qui se cachent derrière. Dans bon nombre de cas, ceux-ci sont européens!

Certaines activités illégales concurrencent directement la pêche artisanale des pays du Sud, comme la pêche à la légine, effectuée par des bateaux sous pavillon de complaisance (mais appartenant à des ressortissants européens), et débarquée au Chili, où elle concurrence, sur les marchés extérieurs, la pêcherie légale de légine faite par les artisans chiliens.

Par ailleurs, une "stratégie pour la pêche lointaine européenne" sera proposée fin 2002 avec, notamment, les éléments suivants:

- **Plan d'action pour améliorer l'évaluation des stocks accessibles aux pêcheurs européens en dehors des eaux communautaires** L'UE participera à l'évaluation des stocks, par l'intermédiaire des organisations régionales de pêche et de la FAO. La première de ces initiatives concernera les eaux de l'Afrique occidentale. L'UE entend de cette manière obtenir un meilleur avis scientifique sur l'état des stocks avant de conclure de nouveaux accords de partenariat avec les pays tiers concernés.
- **Mise en place d'un cadre intégré pour les relations pêche entre l'UE et les pays tiers** visant à renforcer le dialogue politique entre la CE et les pays en développement (notamment

ceux qui ont conclu des accords de pêche avec l'UE), afin d'aider ces derniers à «définir une politique de la pêche durable tout en contribuant à leurs objectifs de développement» (diversité et de la disponibilité des ressources halieutiques dans le cadre de la sécurité alimentaire, réduction de la pauvreté et développement durable). Dans ce cadre, l'aide publique aux accords de pêche serait consacrée à aider les pays partenaires à la mise en œuvre de régimes de gestion durable de leurs pêcheries, plutôt qu'à payer des possibilités de pêche aux armateurs UE.

- **Dialogue avec les acteurs des pays tiers** par la mise en place d'un cadre pour le dialogue et la consultation à l'intention des parties prenantes et de la société civile des pays tiers à propos des activités internationales de pêche de la Communauté, et notamment des négociations sur les partenariats futurs en la matière avec les pays en développement.

Commentaire

Si certaines de ces propositions sont encourageantes (évaluation des stocks, participation des acteurs, etc), il existe néanmoins un réel danger que l'engagement de l'UE à "aider les PVD à définir une politique de la pêche durable" soit subordonné à l'objectif d'assurer des opportunités de pêche pour la flotte de l'UE.

Das certains cas où des stocks sont surexploités, comme en Afrique de l'Ouest (Mauritanie, Sénégal, etc), ces soi-disant "accords de partenariat" reviendraient à mettre hors course la pêche locale, notamment artisanale, pour déployer une flottille européenne à la recherche de nouvelles zones de pêche.

Cela va à l'encontre de l'obligation légale de cohérence du Traité de l'UE, stipulant que la mise en œuvre des interventions pêche, susceptibles d'affecter les pays en développement, «doit tenir compte des objectifs de développement durable et de lutte contre la pauvreté». Ces derniers ont été détaillés dans la résolution du Conseil des Ministres (Nov 2001), "pêcheries et lutte contre la pauvreté" qui préconise, notamment, que les accords de pêche prévoient:

- un ajustement flexible des possibilités de pêche fondé sur une évaluation des ressources qui tienne compte des meilleures informations scientifiques disponibles et des besoins de l'industrie locale de la pêche;
- la mise en place de mesures de protection pour la pêche artisanale et de subsistance (respect strict d'une zone réservée);
- un système de suivi de leur impact environnemental, économique et social dans les pays partenaires.

Enjeux spécifiques

Certains enjeux spécifiques, relevant des aspects internes de la réforme, auront des conséquences importantes sur les relations pêche entre l'UE et les pays du Sud, ainsi que sur les communautés côtières européennes. Parmi ces enjeux, on peut citer:

- Politique des flottes et effort de pêche
- Les subventions
- La participation des acteurs
- La dimension sociale

Politique des Flottes/Effort de Pêche

Faisant écho à ce qu'avaient exprimé les ONG dans leur *"Position Commune sur le Livre Vert"*, la Commission reconnaît que *"la capacité de pêche des flottes communautaires est bien supérieure à celle nécessaire pour exploiter les ressources halieutiques disponibles d'une manière durable."*

Pour faire face à cette situation, la Commission fait les propositions suivantes:

- la mise en place d'un nouveau cadre pluriannuel de conservation des ressources et de gestion de la pêche.
- Le renforcement des mesures techniques, telles que l'introduction d'engins de pêche plus sélectifs; des mesures de restriction de la pêche afin de protéger les juvéniles, les espèces non visées et les habitats sensibles; des tailles de débarquement minimales en rapport avec la sélectivité de l'engin en cause; l'examen d'incitations financières pour encourager les pratiques de pêche plus sélectives.
- La limitation de l'effort de pêche deviendra progressivement l'instrument de gestion principal pour les pêcheries mixtes et impliquera généralement une réduction de l'activité de la flotte existante. Ces mesures auront des incidences évidentes sur la capacité de la flotte.

Une mesure d'urgence de démolition des navires est proposée visant à fournir des incitations supplémentaires aux armateurs des navires de pêche, *«afin de faire face sans délai à la surcapacité dans les pêcheries où le volume des stocks est inférieur aux limites biologiques raisonnables».*

Cette dernière mesure a provoqué une levée de boucliers au sein de la profession.

Commentaire

Des mesures de promotion, y compris financière, d'une meilleure sélectivité des engins de pêche, de la protection des habitats côtiers fragiles, etc, répondent aux demandes des ONG et des communautés côtières. Une gestion pluri-annuelle est aussi un facteur permettant une meilleure vision à long terme des activités de pêche.

Mais pour ce qui concerne la lutte contre la surcapacité et le déchirage de navires, les ONG estiment que l'analyse devrait être moins générale et détailler où se situent les problèmes:

Quelles flottes contribuent le plus à la surcapacité? Quelles sont responsables de la surexploitation? Quelles sont celles qui souffrent de sur-investissement?

Ne pas faire cette distinction a, par le passé, entraîné des décisions socialement douloureuses et relativement inefficaces, comme la mise à la casse de nombreux petits bateaux alors que, dans le même temps, des bateaux plus grands et plus puissants étaient construits. Résultat: le nombre de bateaux et de personnel employé a subi une réduction drastique au cours des 20 dernières années, alors que la capacité réelle a continué d'augmenter².

Les ONG estiment que la démolition des navires devrait concerner principalement les activités de pêche (et segments de la flotte) qui contribuent le plus à la surcapacité, qui pêchent les ressources les plus fragiles (dans les eaux européennes et dans celles des pays en voie de développement), ou dont l'activité dans les eaux non-communautaires est précaire, par exemple, dépendant des surplus de ressource de pays en développement, ou de la signature d'accord de pêche temporaires.

Subventions

L'objectif de la Commission est clairement exprimé: *"le renouvellement de la flotte doit être réalisé sans aucune augmentation de l'effort de pêche, dans un environnement économique sain et sans soutien financier public"*.

Et le constat concernant les subventions est sans appel *"Les aides à la construction de nouveaux bateaux de pêche réduisent l'efficacité de celles destinées à réduire la flotte de pêche"... «Chaque bateau de pêche subventionné diminue la productivité et la rentabilité de tous les autres bateaux de la flotte concernée»... «Vu la nécessité urgente de réduire l'effort de pêche, le recours aux aides publiques pour construire des navires ou*

² si on tient compte des avancées technologiques et pas seulement du tonnage ou de la force motrice.

pour accroître l'efficacité des navires existants ne se justifie plus».

La Commission propose donc de:

- supprimer les subventions pour l'introduction d'une nouvelle capacité;
- limiter l'octroi de subventions à la modernisation aux mesures pour la sécurité à bord, la sélectivité des techniques de pêche et l'amélioration de la qualité de la production (pourvu qu'elles ne concernent pas la puissance motrice ou le tonnage);

Commentaire

Les subventions européennes à la modernisation du secteur de la pêche ont bénéficié en grande partie au secteur de la pêche industrielle, et ont contribué à accroître la surpêche, tant dans les eaux communautaires qu'extra-communautaires.

Les propositions de la Commission visant à réserver ces subventions à la promotion de modes d'exploitation environnementalement et socialement plus durables est un pas dans la bonne direction et pourrait permettre de valoriser les efforts faits dans ce sens dans le secteur de la «petite pêche».

A ce propos, il est intéressant de constater que la Commission reconnaît que *«tous les bateaux, subventionnés ou non, partagent les mêmes lieux de pêche et les mêmes marchés, de sorte que la concurrence est faussée»*. Cela est particulièrement vrai dans les zones de pêche des PVD, où bateaux industriels européens, fortement subventionnés, et flottes locales du pays tiers sont en concurrence – déloyale- directe.

On peut déplorer toutefois qu'on ne retrouve pas, dans les propositions, trace d'une déclaration faite dans le Livre Vert, comme quoi *«les petites entreprises de pêche artisanale pourraient être exclues de cette approche générale, étant donné que, lorsqu'elles sont biens gérées, ces activités de pêche ont «un impact moindre sur la ressource»*.

Il semble aux ONG important que la Commission, et surtout les Etats membres, responsables du choix des bénéficiaires des aides, reflètent cela dans l'application des mesures proposées.

Participation des Acteurs

La Commission reconnaît que *«les parties prenantes ont été insuffisamment associées à la définition de la politique de pêche. Ce déficit de participation influe négativement tant sur l'adhésion aux mesures de conservation adoptées que sur leur respect»*.

Parmi les différentes propositions de la Commission, on retrouve d'abord la mise sur pied de Comités Consultatifs Régionaux, dont seraient membres les professionnels mais aussi d'autres parties prenantes comme les ONG. Ces comités seraient constitués sur base de tous les acteurs d'une pêcherie donnée plutôt que sur base nationale.

On retrouve également des encouragements à la participation dans d'autres propositions, comme par exemple *«l'élaboration d'un code européen de pratique d'une pêche responsable avec la participation active des pêcheurs et des autres parties prenantes»*.

Commentaire

Si les Comités Consultatifs Régionaux sont une tentative louable d'améliorer la participation du secteur, leurs prérogatives sont limitées et n'incluent pas de responsabilités de gestion. D'autre part, d'importants efforts d'information des acteurs concernés, notamment les femmes impliquées dans le secteur, sont à faire pour encourager la participation des acteurs. Cela n'apparaît pas clairement dans les propositions.

Si, comme le mentionnait le Livre Vert, *«l'accès aux ressources dans la zone des 6 à 12 milles continuera d'être réservé aux navires opérant à partir des ports adjacents et à ceux jouissant de droits historiques, afin de protéger la partie la plus sensible du littoral et de préserver les activités de pêche traditionnelle dans ces zones»*, la participation des communautés côtières à la gestion de cette zone est loin d'être acquise.

Enfin, on peut déplorer également qu'aucune mention ne soit faite de la valorisation nécessaire de l'expertise locale, et des aspects sociologiques, dans la formulation des avis scientifiques

La dimension sociale

Le premier aspect abordé par la Commission dans ce chapitre est celui des répercussions qu'aura l'ajustement de la flotte sur l'emploi. *«Il sera donc nécessaire de mobiliser des fonds publics, non seulement pour accélérer la démolition des bateaux de pêche excédentaires, mais aussi pour trouver une solution aux problèmes sociaux qui peuvent en découler»*.

Mais *«Estimer les pertes d'emploi dues aux limitations de l'effort de pêche est une tâche impossible à l'heure actuelle»*, car cela dépendra notamment *«des décisions des États membres concernant la distribution des limitations de l'effort de pêche entre les différents groupes de*

bateaux". Parmi les mesures concrètes proposées par la Commission:

- **La reprogrammation des fonds structurels en vue de remédier aux conséquences socio-économiques de la limitation de l'effort de pêche:** cofinancement de régimes nationaux de pré-retraite, soit en faveur des armateurs désireux de réduire leur effort de pêche, soit en faveur des équipages; primes individuelles pour les pêcheurs employés à bord de navires devant cesser leur activité de manière permanente; primes individuelles non renouvelables à la reconversion des pêcheurs; primes individuelles non renouvelables à la diversification d'activités.

- **L'élaboration d'une stratégie à long terme pour le développement côtier intégré** afin de reconnaître le rôle joué par les pêcheurs et les autres acteurs du secteur:

- o dans la conservation du patrimoine social et culturel des zones côtières,
- o dans le maintien des populations dans les zones périphériques où les activités économiques sont rares;
- o dans le développement d'activités de remplacement, en particulier le tourisme;

Ce développement côtier intégré devrait aussi encourager le développement d'activités côtières complémentaires susceptibles de procurer un emploi de remplacement, à plein temps ou à mi-temps, aux populations côtières dépendantes de la pêche.

- **Le renforcement du dialogue sectoriel visant à améliorer les conditions de vie et de travail.** Ce dialogue pourrait

- *"être à l'origine de contributions telles que la clause sociale dont l'introduction dans les accords de pêche communautaires a été recommandée récemment par le comité de dialogue sectoriel"*
- promouvoir une image meilleure du secteur, afin notamment de développer l'emploi des jeunes en stimulant le développement d'une culture de santé et de sécurité dans le secteur de la pêche;
- renforcer le rôle joué par les femmes dans le secteur de la pêche, le statut et la protection sociale qui leur sont accordés étant souvent encore insatisfaisants.

- **L'évaluation des conditions de travail et de la sécurité dans le contexte des activités de pêche et de transformation du poisson**

Pour commencer, la Commission évaluera l'application de la législation communautaire en matière de sécurité et de conditions de travail des pêcheurs et des ouvriers/ères de l'industrie de la pêche, cette activité professionnelle restant l'une des plus dangereuses (le taux d'accidents y est notablement plus élevé que dans le reste du secteur primaire). Le cas échéant, la Commission soumettra des propositions d'amélioration du cadre juridique concerné.

A remarquer enfin que *"environ 80 % des zones dépendantes de la pêche sont situées dans des régions des Objectifs I ou II. Cela signifie qu'un soutien financier est possible, dans ces régions, pour l'assistance au développement du secteur productif (en particulier en faveur des PME et de l'artisanat ou encore du tourisme)"*

Commentaire

Des responsabilités déterminantes restent dans le giron des Etats Membres et des Ministres en charge de la Pêche. Ainsi, (comme par le passé), ce sont les Etats membres qui:

- répartiront les quotas et l'effort de pêche entre les navires;
- désigneront quels navires vont être envoyés à la casse;
- détermineront les priorités d'utilisation des Fonds Structurels pour, éventuellement, les allouer aux mesures socio-économiques, en faveur des armateurs, des équipages, ou encore des communautés littorales.

Hors, par le passé, les Etats Membres ont envoyé à la casse surtout les petits bateaux. De la même façon, lors du non-renouvellement de l'accord UE-Maroc, les mesures de compensation pour la flotte espagnole ont été octroyées essentiellement aux armateurs et très peu aux membres d'équipage. C'était là aussi, une volonté de l'Etat membre concerné. Enfin, certains acteurs, comme les femmes impliquées dans le secteur, ont été parmi les oubliées des Fonds Structurels.

Globalement, on peut dire que les oreilles des Ministres Pêche sont souvent plus sensibles au chant de la pêche industrielle qu'à celui de la pêche côtière, moins bien organisée. Il est donc crucial aujourd'hui que les communautés côtières et les pêcheurs artisans fassent valoir leurs point de vue auprès de leur Ministère Pêche. Il est important que les communautés côtières fassent de leurs Ministres "des amis du pêcheur et des communautés littorales", et pas seulement des "amis de la pêche (industrielle)".

ⁱ Ces ONG incluent: Agir Ici (France), Broederlijk Delen (Belgique), Centre National de Coopération au Développement (Belgique), Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement (France), Collectif des Organisations Maritimes Malgaches (Madagascar), Coalition for Fair Fisheries Arrangements (U.E), Eurostep (U.E.), Entraide et Fraternité (Belgique), Fonds voor Ontwikkeling and Samenwerking (Belgique), Greenpeace International, International Collective in Support of Fishworkers, Itsas Geroa (France), Pêche et Développement (France), Plateforme pour la Souveraineté Alimentaire (Belgique), Seas At Risk (U.E.), Solagral (France), Pêhecops (Mauritanie)

Pour plus d'information:

*Secrétariat CAPE
165, Rue du Midi
1000 Bruxelles*

*Tél: 0032 2 513 15 65/
0032 2 654 07 04
Fax: 0032 2 513 73 43
Email: gilletp@skypro.be*