



NOTE CONCEPTUELLE À SOUMETTRE À DÉBAT

Le rôle de l'UE dans la gouvernance internationale des pêcheries

Dernière mise à jour : 12 septembre 2018

1. ANTÉCÉDENTS

Il serait bon d'ajouter une introduction ou 1 à 2 paragraphes expliquant l'objet du document.

Comme cela avait été demandé lors de la précédente réunion du GT5 du LDAC tenue en octobre 2017, ce document de consultation a vocation à faire partie d'un prochain avis du LDAC. Il se fondera sur le travail du LDAC en termes de mise en place de la dimension externe de la PCP et fera le lien avec les questions relatives au rôle des pêcheries dans la gouvernance internationale des océans et l'économie bleue.

Des océans sains sont essentiels à la vie humaine car ce sont des régulateurs climatiques et ils sont source d'aliments et d'autres ressources. Mais ils se heurtent à de multiples menaces. C'est pourquoi la consolidation du cadre international de gouvernance des océans est l'une des priorités de l'Union Européenne (UE) et de bien d'autres pays du monde, comme on a pu le constater en juin dernier lors de la réunion ONU consacrée aux océans tenue à New York¹ et à la conférence Notre Océan qui a eu lieu à Malte². Des océans plus sains contribueront à réguler le climat et à assurer la sécurité alimentaire et la subsistance, ainsi qu'à accomplir les objectifs de développement durable de l'ONU, en particulier le numéro 14, « Vie aquatique »³.

Le LDAC avait donc accueilli avec plaisir la publication par l'Union Européenne d'un communiqué conjoint en novembre 2016, intitulé : « Un agenda pour l'avenir de nos océans »⁴. Ce communiqué confirmait la contribution clé des pêcheries durables à une bonne gouvernance des océans, qui aidera à atteindre l'ODD numéro 14 de l'ONU, consacré aux Océans⁵ et à l'économie bleue durable.

Ces questions sont particulièrement importantes pour les politiques externes de la PCP et pour le rôle du LDAC à l'heure d'identifier comment aider au mieux la progression de l'Union Européenne en la matière. Dans le cadre de cet exercice, le WWF a réalisé une présentation, lors de la réunion du Groupe de Travail 4 du LDAC le 8 novembre 2017, de son rapport intitulé « L'Europe est-elle prête à prendre la tête de la gouvernance internationale des pêcheries ? »⁶.

Le LDAC étudie sa réponse à cette question, songeant à la façon dont les politiques communautaires relatives à la dimension externe sont mises en place dans le cadre des APPD et de l'action de l'UE au sein des ORGP. Outre ses obligations environnementales communautaires

¹ Conférence sur les océans de l'ONU, réunion de juin 2017 : <https://oceanconference.un.org/>

² Conférence Notre Océan, Malte : <https://www.ourocean2017.org>

³ <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>

⁴ https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/join-2016-49_en.pdf

⁵ <http://www.un.org/sustainabledevelopment/oceans/>

⁶ Ce rapport examine la mise en place de la PCP ED 2013 au sein des ORGP et dans les APPD par rapport aux obligations de développement durable et de gouvernance et d'environnement :

<https://www.wwf.org.uk/updates/europe-ready-lead-international-fisheries-governance>



et internationales, l'UE a pris l'engagement de la « **Cohérence des politiques pour le développement** » (Article 208 du TFUE) qui est un autre aspect important à prendre en considération. D'après ce document, l'UE doit tenir compte des objectifs de développement dans toutes ses politiques susceptibles de concerner les pays en développement. Il s'agit de minimiser les contradictions et d'encourager les synergies entre les différentes politiques communautaires.

L'étude du WWF montre que de gros efforts ont été faits par l'UE dans la dernière réforme de la PCP et sa mise en place pour promouvoir des pêcheries durables sur la scène internationale.

Dans l'ensemble, l'UE est mieux placée que la plupart du reste des acteurs pour ouvrir la voie à une gouvernance des pêcheries durables. C'est l'opinion que soutient clairement le Parlement Européen dans sa résolution du 12 avril 2016 sur les règles communes relatives au respect de l'application de la dimension externe de la PCP, accords de pêche compris⁷

De plus, l'UE a été un leader global actif dans la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) et la Règlementation INN communautaire reste l'une des plus progressistes et solides de toutes les lois anti-INN mondiales.

Cela dit il reste encore des progrès à faire sur plusieurs aspects au titre des APPD et des actions au cœur des ORGP pour que l'UE puisse réaliser pleinement son ambition et ses engagements. En outre, des efforts et améliorations seront également nécessaires de la part de tous les états riverains si une action internationale de la part de l'UE se veut efficace. Le LDAC appelle donc l'UE à travailler pour améliorer ces deux exigences.

2. ANALYSE DES ÉLÉMENTS PRINCIPAUX

2.1. Mise en place de la dimension externe de la PCP

L'étude du WWF souligne que la nouvelle PCP a incontestablement conduit à des progrès dans plusieurs domaines politiques, mais des difficultés et points faibles persistent puisque la dimension externe de la PCP aura bien du mal à lutter à elle seule contre les problèmes. C'est là qu'une plus grande cohérence et une meilleure coordination entre les politiques communautaires de pêches, commerciales et d'aide au développement sont nécessaires de toute urgence pour permettre à l'UE de remplir ses obligations au titre des APPD et dans le cadre des ORGP et de se placer à la tête de la gouvernance internationale des pêcheries. Des améliorations dans ce domaine contribueraient aussi à une économie bleue durable et à l'accomplissement des ODD.

L'UE devrait donc développer des stratégies aussi cohérentes que complètes pour les zones de pêche où les flottilles communautaires déploient leur activité. De telles stratégies doivent inclure au moins les aspects propres aux pêcheries, au commerce et à l'aide au développement, pour garantir que les intentions de l'UE trouvent clairement reflet dans ces différentes politiques

⁷ EP 2015/2091(INI) :

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A8-2016-0052&language=EN>



et qu'un message unique soit délivré en vue d'épauler des pêcheries durables en termes économiques, sociaux et environnementaux dans la région concernée. Cela bénéficierait à toutes les parties prenantes. Une approche régionale consoliderait également la performance de l'UE au sein des ORGP en permettant une action coordonnée avec les membres de ces dernières dans la région tout au long de l'année.

Pour que ces stratégies aient toutes les chances de réussir en termes de conception et de mise en place, le processus se devra d'être transparent et inclusif aussi bien en Europe qu'avec les partenaires des ORGP et APPD.

Des améliorations dans ces domaines sont souhaitables en soi, mais elles sont également clé pour permettre aux flottilles de pêche lointaine de mieux mettre en œuvre les obligations prévues par la PCP et de renforcer leur contribution sociale et économique dans les pays partenaires. C'est également le cas pour des conclusions plus effectives au sein des ORGP et autres scénarios traitant de la gestion des pêches à l'international. Dans l'ensemble, une telle interaction devrait resserrer les liens avec les pays partenaires et améliorer la compréhension mutuelle qui bénéficierait aussi bien aux flottilles communautaires qu'aux flottilles locales.

2.2. Relations externes avec les états riverains

Un leadership de l'UE conduira à de grandes améliorations politiques et à d'importants acquis pratiques. Cela dit, pour que ce leadership donne lieu aux changements concrets et effectifs nécessaires, les autres parties prenantes et pays concernés dans le monde devront redoubler d'efforts et d'implication. Si des relations plus étroites avec les pays partenaires, comme indiqué ci-dessus, devraient consolider les rapports bilatéraux et multilatéraux, il n'en reste pas moins que l'UE devra probablement renforcer ses ressources humaines et ses activités diplomatiques internationales.

Cela dit, elle possède déjà un vaste réseau de relations dans le monde à travers ses délégations dans des pays tiers et les missions de mise en place, par ses fonctionnaires, de diverses politiques ; et elle est le principal donneur d'aide. Le LDAC peut apporter une contribution en ce sens à travers les liens établis avec les organisations régionales comme la COMHAFAT et l'OIC, sans oublier les partenariats publics-privés et les investissements. Il songera à la façon de renforcer sa contribution pour promouvoir un changement positif dans les régions concernées.

La législation communautaire relative aux pêcheries internationales a bénéficié de la participation active des organes des parties prenantes, comme le LDAC. L'implication des organisations de la société civile, dont le secteur de la pêche, reste encore à développer dans bien des pays tiers. L'UE estime depuis longtemps qu'une plus forte participation des parties prenantes à la vie publique incarne un développement souhaitable pour la démocratie, la règle de droit et l'intégration des citoyens, et en particulier des femmes, dans la vie publique. La DG MARE devrait donc envisager de travailler avec EuropeAid de sorte à identifier les fonds et initiatives qui vont contribuer à promouvoir la participation des organisations de parties prenantes et de la société civile, et inclure les questions d'égalité des genres et de participation des femmes dans la gouvernance des pêches.

3. DOMAINES D'AMÉLIORATION SPÉCIFIQUES

3.1. Dans l'Union Européenne

A- Accords de partenariat dans le secteur de la pêche (APPD)

Dans l'ensemble, l'Article 31 prévoit l'obligation d'assurer que les APPD « *bénéficient mutuellement à l'Union et au pays tiers concerné, ce qui comprend sa population locale et son industrie halieutique* ». Comme indiqué plus haut, plusieurs exigences restent à remplir en ce qui concerne les APPD. Le grand problème reste les variations entre les exigences de la PCP d'un protocole à l'autre. Sans toutefois renoncer à la possibilité d'inclure certaines conditions spécifiques à chaque protocole, tous devraient contenir à titre de base légale la même panoplie d'exigences réglementaires communes (conditions d'accès, durabilité, transparence, embarquement d'observateurs en mer, etc.). Il est important de faire appel aux meilleurs avis scientifiques pour les questions de durabilité, d'équité, de transparence et de responsabilité qui bénéficieront à toutes les parties prenantes.

Or il n'y a pas de durabilité sans transparence. Des efforts sont donc impératifs pour avancer dans ce domaine, par exemple par l'inclusion de contenus comme ceux de l'article 1 du protocole actuel unissant l'UE et la Mauritanie et l'assurance que les pays partenaires respectent bien les obligations qui découlent du protocole signé. Des synergies pourraient aussi être recherchées à travers des initiatives comme l'Initiative pour la Transparence des Pêches (FiTI), dont le standard vise à une plus grande transparence des accords d'accès, et qui comprend l'information relative aux activités de la flottille et l'accès et la traçabilité des paiements effectués en échange de la pêche.

De plus, pour permettre aux acteurs locaux d'être plus conscients et plus impliqués dans le processus de négociation des APPD, et probablement d'accroître la surveillance nationale des paiements réalisés en guise de soutien sectoriel par le pays tiers, il serait bon que l'UE encourage les parlements locaux à débattre des APPD et de garantir un plus fort engagement de la société civile locale dans le processus de négociation puis dans la mise en place.

On observe aussi des problèmes récurrents au niveau des obligations, comme les rapports de captures de la part des navires communautaires et l'embauche de marins locaux à bord des navires qui pêchent au titre des APPD. En plus d'une action urgente de la part de toutes les parties concernées pour combler ces lacunes de mise en place, nous insistons sur le fait qu'une plus grande cohérence entre les politiques communautaires devrait permettre à l'UE et à ses partenaires de consolider la mise en place partout. L'UE devrait aussi utiliser les APPD (ou accords commerciaux) actuellement en place pour encourager les pays tiers à lutter activement contre la pêche INN. Les pays tiers qui ont signé des APPD depuis de nombreuses années manquent souvent de volonté politique ou de ressources pour contrôler de façon effective leurs eaux ou leurs flottilles dans leurs ZEE, comme on l'a récemment vu dans le cas des Comores. L'UE devrait utiliser ses accords commerciaux ou d'accès pour palier à cette situation.

La conformité à toutes les règles pertinentes de la part des flottilles communautaires de pêche lointaine est essentielle pour leurs futures activités, et aussi lorsqu'elles pêchent au titre d'autorisations directes ou d'accords privés. En effet, les flottilles et le secteur communautaires ont apporté une très grande contribution à l'adoption, le 12 décembre 2017, de la nouvelle



règlementation concernant la gestion durable des flottilles externes qui renforce ces aspects (SMEFF)⁸.

La Commission et les États membres de l'UE doivent aussi assumer leurs responsabilités respectives dans ce domaine, si l'UE veut effectivement prendre la tête de la gouvernance internationale des océans et des pêcheries. Les antécédents dans la mise en place du Règlement INN communautaire ont montré que les politiques peuvent permettre d'atteindre des résultats, mais aussi que les inégalités persistent en termes de mise en place harmonisée. Et qu'il y a de la marge pour l'amélioration.

Les efforts de l'UE sont bienvenus au titre de la dernière réforme de la PCP pour garantir que les pays partenaires et leur industrie halieutique reçoivent tous les bénéfices du soutien sectoriel au titre des APPD. Cela pourrait valoir la peine de voir si les allier à un soutien supplémentaire provenant d'autres sources aiderait à booster les avantages issus de ce soutien.

Cela pourrait permettre d'accroître le développement de capacités à l'aide de nouvelles infrastructures facilitant le débarquement, le traitement, le commerce et le transport des captures, donc au bénéfice non seulement des grands navires mais aussi des petits navires, des coopératives locales et organisations commerçantes de femmes.

L'identification des priorités de financement doit se faire de façon transparente, inclusive et participative ; le reporting de ce qui a été fait avec le soutien sectoriel et d'autres fonds doit être rendu public, de sorte que les parties prenantes locales et autres aient facilement accès à cette information.

Une plus grande cohérence et de meilleures synergies entre l'utilisation du soutien sectoriel et d'autres aspects des APPD pourraient être à l'avantage à la fois des pêcheries artisanales locales et des armateurs communautaires. Par exemple, le fait de faciliter la formation des membres des pêcheries locales améliorerait les perspectives d'emploi sur les navires communautaires qui pêchent au titre d'APPD, tout en permettant aux armateurs communautaires de mieux remplir leurs obligations d'embauche du personnel local.

À cet égard, la méthodologie d'évaluation des APPD et leur format devraient être révisés pour inclure des points clé pour le développement durable des pêcheries dans les pays partenaires (notamment les questions de genre, l'environnement, les évaluations d'impact socioéconomique des investissements effectués dans le soutien sectoriel, l'emploi, etc.)

B- Action de l'UE dans les Organisations Régionales de Gestion des Pêches

L'UE prend une part active au sein des ORGP. Ses propositions concernent en général des domaines d'une très grande importance pour assurer une bonne gouvernance des pêcheries. Cela dit, les propositions ne sont pas toujours basées sur les données scientifiques et dans certains domaines, l'UE pourrait parfois aller plus loin pour améliorer le rendement global des ORGP.

En effet, la nouvelle PCP exige à l'UE d'« encourager la coopération au sein des ORGP et la cohérence entre leurs cadres réglementaires respectifs ». Elle doit aussi « soutenir le développement de la connaissance scientifique et d'avis pour garantir que leurs

⁸ Règlement (EU) 2017/2403

<http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-fisheries/file-sustainable-management-of-external-fishing-fleets>



recommandations soient basées sur ces avis scientifiques » (Article 30). Ce sont des éléments clé dans l'établissement d'un leadership communautaire, et dans la consolidation des organes régionaux de gestion des pêches, qui sont la clé de voûte de tout cadre de gouvernance des océans au plan global. Il sera aussi nécessaire pour ce leadership que le travail effectué trouve pleinement son reflet auprès d'autres institutions ou organisations internationales clé comme la FAO et l'AGNU.

L'UE possède des groupes de travail formels et informels avec plusieurs nations clé dans le domaine de la pêche, comme le Japon, les États-Unis, la Corée du Sud et/ou le Ghana. Les rencontres de ces groupes de travail pourraient être programmées et servir le but, plus stratégique, de recueil de soutien aux propositions des ORGP. De plus, ces groupes de travail, s'ils se réunissent dans les pays tiers et s'ils sont plus inclusifs et transparents, pourraient aider à mobiliser les acteurs locaux grâce à la tenue d'événements parallèles animant les gouvernements locaux à se montrer plus ambitieux sur les questions liées à la gouvernance des océans internationaux.

Une autre disposition particulièrement pertinente et importante dans l'Article 29 exige à l'« Union... *(de soutenir activement le développement de mécanismes adaptés et transparents pour l'attribution des possibilités de pêche)* ». De récents débats à ce sujet au sein du Groupe 1 soutenaient le principe selon lequel la pratique d'une pêche responsable devrait être un argument prioritaire pour l'attribution des ressources. Ce principe sera prochainement abordé de façon spécifique dans le cas de l'IOTC. Si les débats concernant l'attribution des possibilités de pêche sont complexes, une plus grande interaction et des échanges réguliers, comme ceux décrits dans le présent document, avec les pays partenaires et les parties régionales et internationales, devraient faciliter le processus et aider à identifier les points communs.

C- Accords de libre échange (ALE)

Le marché halieutique dans l'Union Européenne est le plus grand du monde, représentant un quart des importations mondiales. L'approche communautaire de signature d'accords commerciaux a pour objet d'ouvrir un peu plus le marché communautaire aux produits halieutiques provenant de pays qui n'ont pas nécessairement les mêmes standards sociaux et environnementaux de production que ceux auxquels les producteurs communautaires sont soumis. Ce n'est pas cohérent avec le but déclaré de l'UE de promouvoir des pêches durables dans le monde, et porte atteinte « aux mêmes règles du jeu pour tous » du côté des producteurs communautaires.

Le LDAC estime que l'UE devrait encourager un commerce juste, transparent et durable des produits halieutiques à travers ses accords commerciaux, bilatéraux et multilatéraux. À ce titre, il est essentiel d'analyser l'impact social et économique des APP sur les produits de la pêche dans l'UE et sur la durabilité des pêches. Nous insistons aussi sur le fait que les accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux négociés par la Commission comprennent des chapitres renforcés en matière de développement durable. Les inquiétudes relatives à des pêcheries spécifiques doivent aussi trouver réponse dans ces accords commerciaux : (i) en renforçant explicitement les exigences du Règlement INN et en contraignant les pays tiers à engager une procédure faisant obstacle à l'entrée du poisson INN sur son marché afin d'empêcher qu'il n'arrive indirectement dans l'UE ; (ii) exiger aux pays tiers de ratifier et de mettre en place des instruments internationaux clé dans le domaine de la pêche et d'accepter les standards des Organisations Régionales de Gestion des Pêches (ORGP) ;



3.2. Au plan international / Pour la haute mer

Ce domaine de travail devrait exiger pas mal de discussions et de préparation, au plan interne comme externe. Cela dit, il est essentiel de traduire dans la pratique tous les engagements et garanties affichés par les parties du monde entier dans les conférences précitées, et d'engager les actions qui s'imposent pour pouvoir évoluer vers un cadre international pour la gouvernance des océans et des pêcheries. L'UE est la mieux placée pour mobiliser le soutien des pays d'influence dans le domaine maritime de sorte à entretenir la dynamique actuelle. Le LDAC doit également jouer un rôle ici, puisque de par sa nature il a vocation à prouver que l'action conjointe et le dialogue entre les autorités et les parties prenantes peuvent permettre d'atteindre d'excellents résultats.

AJOUTER DES PARAGRAPHES SUR UNE PROCÉDURE CONSACRÉE À LA BIODIVERSITÉ AU-DELÀ DES JURIDICTIONS NATIONALES (BBNJ) INCLUANT LES CONCLUSIONS DE LA PREMIÈRE RÉUNION PRÉPARATOIRE POUR L'IGC TENUE À NEW YORK EN SEPTEMBRE 2018.

CONFIDENTIEL

QUELQUES QUESTIONS RESTANT À POSER ET À RÉSOUDRE DANS UN FUTUR AVIS DU LDAC

- Le LDAC peut-il aider l'UE à identifier de nouvelles mesures d'encouragement à l'implication des pays partenaires ?
- Si tel est le cas, quelles étapes le LDAC devra-t-il suivre pour apporter ses suggestions et recueillir celles des autres acteurs ?
- Quels sont ces autres acteurs qui, dans les pays en développement et développés, peuvent jouer un rôle influent ?
- Quel est le potentiel d'engagement dans les stratégies individuelles et corporatives pour parvenir à une telle implication ?
- Quel devrait être le rôle de l'UE dans le processus BBJN en haute mer ?

CONFIDENTIEL