

Combiner l'exploitation durable des ressources et les accords d'accès à la pêche

De l'accès payant à un véritable partenariat

RESSOURCES DE POISSON

La pêche est une activité économique véritablement mondiale et des flottes de pêche opérant loin de leurs bases sont en concurrence pour accéder à une ressource qui se fait de plus en plus rare. La pêche en eaux lointaines est un important moyen d'alimenter les chaînes de production de l'industrie de transformation. Le thon, la crevette et le petit poisson pélagique proviennent souvent d'accords de pêche bilatéraux passés entre l'UE et des pays en développement. Ces accords soulèvent plusieurs questions : Qui est responsable de la pêche excessive ? Quel est leur impact sur les ressources, les économies et les moyens de subsistance locaux ?

Espen Nordberg
World Wide Fund for Nature, Danemark
Copenhagen N., Danemark
e.nordberg@wwf.dk

En 2002, la politique commune de la pêche (PCP) de l'Union européenne a fait l'objet d'une réforme visant à inclure le principe de durabilité et la protection de l'environnement. Cette réforme a été une victoire pour les leaders écologistes européens et les ONG. Pour la première fois, la PCP fait explicitement référence à la réduction des impacts de la pêche et à une approche de gestion écosystémique s'inscrivant dans une optique de durabilité économique, environnementale et sociale. La PCP fournit les moyens d'action permettant d'assurer une gestion plus durable des mers européennes et des bateaux communautaires pêchant en eaux lointaines. Une partie de la réforme concerne les accords de pêche bilatéraux. Le concept d'accords de partenariat dans le domaine de la pêche (APP) a été adopté avec l'intention d'augmenter la durabilité socio-économique, écologique et économique. Grâce à ces accords de partenariat, la Commission européenne protège les intérêts des flottes européennes pêchant en eaux lointaines et renforce les conditions de pêche durable dans les eaux du pays partenaire. En théorie, le concept de partenariat répond aux considérations de durabilité et aux besoins d'une cohérence stratégique de l'UE. Mais qu'en est-il en réalité ? S'agit-il d'un simple exercice de terminologie supplémentaire ou est-il possible d'obtenir des partenariats de pêche équitables ?

Les faits : Actuellement, l'UE a passé des accords bilatéraux d'accès aux zones de pêche avec 22 pays. Ces accords coûtent 137 millions d'euros par an (2002) aux contribuables européens. Par exemple, grâce à l'accord passé avec le Mozambique, 49 thoniers européens sont autorisés à capturer 8 000 tonnes de thon que la Communauté paie 75 euros la tonne.

Les dilemmes du partenariat

L'établissement de partenariats sur les accords d'accès aux zones de pêche pose un certain nombre de dilemmes. Pour le pays partenaire, la vente de l'accès à l'UE est un moyen de faire rentrer des devises



Photo: WWF

étrangères. En même temps, pour de nombreuses régions, l'exploitation durable des ressources marines est le seul moyen d'éradiquer la pauvreté, de prévenir la pénurie de vivres et d'alimenter le développement. Pour l'Union européenne, l'accès aux eaux étrangères est un moyen important de réaffecter sa surcapacité de pêche et de garantir des emplois dans la Communauté. Étant donné que 60 pour cent des produits de la pêche consommés dans l'UE proviennent des eaux extérieures à l'UE, les accords d'accès sont une source majeure de matière brute pour les producteurs européens de produits de la pêche. En théorie, les partenariats de pêche constituent un pas en avant, mais assurent-ils un équilibre acceptable entre les intérêts à court terme et les intérêts à long terme ?

Pour que les APP soient justifiés, ils doivent contribuer au développement durable des pays tiers en identifiant des moyens d'exploiter durablement et de préserver leurs ressources marines, en optimisant les avantages sociaux et économiques qu'ils peuvent en tirer et en les intégrant dans l'économie mondiale. Pour atteindre un tel objectif, il est indispensable que l'UE, les États membres et le gouvernement du pays tiers se montrent très responsables. Pour favoriser un véritable partenariat, les organisations de développement de l'UE et les organismes d'aide nationaux ont un rôle important à jouer, en exigeant, pour commencer, une cohérence entre les divers domaines de stratégie.

Outils d'exécution

Auparavant, la contribution financière de l'Union européenne pour l'accès aux pêches n'était assujettie à aucune obligation. Les nouveaux outils de mise en œuvre des composantes du partenariat et d'amélioration de la durabilité sont les joint ventures et les actions ciblées.

Les **Joint Ventures** ou sociétés conjointes ont pour vocation de faciliter le transfert



Les bénéfices des exploitations des ressources maritimes doivent être partagés équitablement.

priorité à l'investissement dans la gestion des pêches ou aux questions liées à la lutte contre la pauvreté.

Les faits : L'accord passé avec les Seychelles a été renégocié en 2004. Il porte sur 10,4 millions d'euros et garantit l'accès à 67 thoniers pour 138 000 tonnes de prises. En vertu de cet accord, les autorités des Seychelles ont réservé 3,5 millions d'euros pour les actions ciblées, à savoir 1,2 million pour le développement des pêches locales, 1 million pour les systèmes de surveillance de la pêche, 1 million pour l'amélioration des connaissances des stocks de poissons et 0,3 million pour les programmes de formation.

du savoir-faire et de la technologie afin d'assurer le développement à long terme du secteur de la pêche du pays partenaire. L'exploitation rationnelle des stocks de thon dépend d'un certain niveau de technologie dont ne disposent pas toujours les flottes de pêche des pays en développement. Les joint ventures sont présentées comme un moyen de permettre aux pays partenaires d'acquérir ou de développer une flotte compétitive de thoniers. Dans la réalité, on leur reproche souvent de couvrir le transfert ou le « changement de pavillon » de bateaux européens au lieu de contribuer au développement d'une flotte et d'une industrie locales. Une meilleure gouvernance des joint ventures est indispensable. Elles doivent avoir un mandat précis et l'avantage réel de l'État côtier doit être évalué.

Actions ciblées : un pourcentage de la contribution financière payée par la Communauté européenne est réservé pour la réalisation d'objectifs particuliers, par exemple assurer la durabilité des accords. C'est ce qu'on appelle les actions ciblées. Chaque composante des actions ciblées doit être spécifiée par l'État côtier et sa mise en œuvre doit être contrôlée par un comité paritaire (représentant l'Union européenne et l'État côtier). Les actions ciblées ont pour objectif d'améliorer la durabilité écologique, économique et socio-économique des accords en traitant de questions telles que l'investissement dans la gestion des pêches, l'amélioration des connaissances des zones de pêche, l'intégration des États côtiers dans l'économie mondiale, l'encouragement à la bonne gouvernance et la contribution à des programmes de développement à divers niveaux politiques. Le niveau et la finalité des actions ciblées dans les différents accords ne sont pas cohérents. Pour certains accords, la contribution financière réservée n'est que de 5 pour cent alors que pour d'autres, elle peut atteindre les 100 pour cent. Certains accords ont des composantes environnementales plus marquées alors que d'autres donnent la

Pour assurer l'efficacité de la mise en œuvre et le souci de durabilité générale des accords, il faut évaluer leur impact. Ces évaluations devraient être axées non seulement sur les impacts environnementaux, économiques et sociaux des accords, mais également sur les possibilités qu'offre la pêche durable aux signataires des accords. Des évaluations de l'impact sont incluses dans les accords de partenariat dans le domaine de la pêche. Il importe toutefois de souligner qu'après avoir effectué les évaluations, il est important de s'assurer que les conclusions de ces évaluations sont utiles et contribuent à une adaptation des stratégies. Il faut sérieusement envisager de mettre fin à un accord lorsqu'on ne peut prouver de manière satisfaisante que l'industrie de la pêche ou l'État côtier ne se conforme pas suffisamment aux conditions dudit accord.

Conclusion

À l'échelle internationale des changements radicaux de politique et de gestion sont nécessaires pour stabiliser l'exploitation des ressources marines naturelles dans le temps. On estime que 75 pour cent des principales espèces de poissons de mer faisant l'objet d'une pêche commerciale sont surexploitées, qu'elles se re-mettent des effets d'une pêche excessive ou qu'elles sont exploitées au maximum de leur capacité. Il incombe aux États côtiers et aux flottes de pêche en eaux lointaines d'éviter une aggravation de l'épuisement des stocks de poissons et de laisser aux ressources épuisées le temps de retrouver un niveau acceptable. Grâce aux accords de partenariat, les accords d'accès sont en

train de devenir un outil de gestion offrant un potentiel d'amélioration de la durabilité des ressources. À condition d'être correctement mis en œuvre, ils peuvent constituer une structure de gouvernance capable de réduire l'incidence des flottes européennes sur les ressources halieutiques des pays en développement et d'encourager un partage équitable des avantages à tirer de leur exploitation.

Pour passer de ce qui ne sont que de louables intentions à un changement réel, il faut que le secteur de la pêche et celui du développement incluent, dans leurs stratégies, les mêmes ambitions et les mêmes priorités. Ils doivent tous les deux reconnaître leur impact mutuel et donner la priorité à l'augmentation du niveau de cohérence de leurs stratégies de gestion des ressources halieutiques. Une attention particulière doit être accordée aux points suivants :

- cohérence accrue entre les actions ciblées et les stratégies de développement ;
- partage équitable des avantages de l'exploitation des ressources marines ;
- respect des accords de partenariat en matière de pêche, aussi bien par l'UE que par les États côtiers ;
- garantie que les études d'impact effectuées dans le cadre de chaque processus de négociation ont bien les retombées stratégiques voulues.

L'Union européenne a adopté les APP comme moyens de gérer les activités de pêche outre-mer. Toutefois, pour que les APP contribuent réellement au résultat souhaité, c'est-à-dire à une pêche durable et non pas à une légitimation de la présence dans les eaux australes, de nouveaux niveaux de conformité et de cohérence sont nécessaires.

Les faits : Au Sénégal, premier pays à avoir signé un accord de pêche avec l'UE en 1979, les pêches sont très importantes dans la mesure où elles assurent 15 pour cent de l'emploi au niveau national, 30 pour cent des exportations et 12 pour cent du PIB. La pêche artisanale assure, quant à elle, 60 pour cent des quantités débarquées. (Source: Coalition pour des accords de pêche équitables, Béatrice Gorez)

Ce que le FMN exige des APP :

- renforcement de la cohérence des politiques extérieures de l'UE à l'égard des pays tiers,
- garantie d'une évaluation appropriée de l'impact et de la participation des parties intéressées,
- ajustement des dépenses des propriétaires de bateaux de l'UE à un niveau correspondant aux coûts réels,
- accès équitable aux marchés européens pour les produits de la pêche en provenance des États côtiers en développement.