

Le rôle de l'UE dans la gouvernance internationale des pêches : Note provisoire à un avis du LDAC

À DÉBATTRE LORS DU GT5

1. Antécédents

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 pêches 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, et ainsi qu'à accomplir les objectifs de développement durable de l'ONU³.

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 pêches durables à une bonne gouvernance des océans, qui aidera à atteindre l'objectif de développement durable 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 pêches ? »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 internes 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 vise à minimiser les contradictions et à encourager les synergies entre les différentes politiques communautaires pour le bénéfice des pays en développement.

¹ Réunion de l'ONU de juin dernier : <https://oceanconference.un.org/>

² Conférence Notre Océan, à 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>

L'étude 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 pêches durables sur la scène internationale. Dans l'ensemble, il semblerait que l'UE soit mieux placée que la plupart du reste des acteurs pour ouvrir la voie à une gouvernance des pêches durables.

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 WWF appelle donc l'UE à travailler pour améliorer ces deux exigences.

2. EXAMEN DES ELEMENTS PRINCIPAUX

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

L'étude 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 des 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 pêches. 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 mers où pêchent les flottilles communautaires. De telles stratégies doivent inclure au moins les aspects propres aux pêches, au commerce et à l'aide au développement, pour garantir que les intentions et le message unique de l'UE trouvent clairement reflet dans ces différentes politiques en vue d'épauler des pêches 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 scènes 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 / côtiers

Un leadership de l'UE conduira à de grandes améliorations politiques et 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 contribuer à consolider les rapports bilatéraux et multilatéraux, il n'en reste pas moins que l'UE devra probablement renforcer ses activités diplomatiques internationales. Cela dit, elle possède déjà un vaste réseau de relations dans le monde, qui se concrétise par de nombreuses politiques. Et elle est le principal donneur d'aide. Le LDAC peut donc aider en la matière à travers certaines des relations déjà établies, comme avec la COMHAFAT (et l'IOC. Il songera à la façon de renforcer sa contribution pour promouvoir le changement vers une amélioration des conditions dans les régions concernées.

La législation communautaire relative aux pêches 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. 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 femmes dans la vie publique. La DG MARE devrait donc envisager de travailler avec Europaid 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, dont celles consacrées aux femmes, dans la gouvernance des pêches.

3. Domaines spécifiques à améliorer

3.1. Dans l'Union Européenne

A- Au sein des 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 la même panoplie d'exigences réglementaires (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 avec la Mauritanie et l'assurance que les pays partenaires respectent bien les obligations qui découlent du protocole signé.

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.

La conformité à toutes les règles pertinentes de la part des flottilles communautaires de pêche lointaine est essentielle pour leurs futures activités. En effet, les flottilles et le secteur communautaires ont apporté une très grande contribution à l'adoption de la nouvelle réglementation concernant la gestion durable des flottilles externes qui renforce ces aspects (SMEFF)⁷. La Commission et les états Membres 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 pêches. Son historique en termes de mise en œuvre de la Règlementation communautaire INN a prouvé que la volonté politique permet d'obtenir bien des résultats.

Les efforts faits par l'UE dans le cadre de la dernière réforme de la PCP pour garantir que les pays partenaires et leurs industries halieutiques reçoivent tous les bénéfices du soutien sectoriel au titre des APPD sont bienvenus. Cela peut valoir la peine d'étudier si les bénéfices de ce soutien pourraient être renforcés en les alliant à un soutien supplémentaire provenant d'autres sources. Cela pourrait permettre de mettre en place une infrastructure 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 et organisations commerçantes de femmes.

L'identification des priorités de financement doit se faire de façon transparente 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 soient dûment informées.

Une plus grande cohérence et de meilleures synergies entre l'utilisation du soutien sectoriel et d'autres aspects des APPD pourraient également être à l'avantage des pêches locales et des armateurs communautaires. Par exemple, le fait de faciliter la formation des membres des pêches 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.

La méthodologie d'évaluation des APPD devrait être révisée pour inclure des points clé pour le développement durable des pêches dans les pays partenaires (notamment les questions de genre, d'environnement, d'emploi, etc.)

B- Action 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 pêches. 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 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 que ce leadership trouve pleinement son reflet auprès des autres institutions internationales clé que sont la FAO et l'AGNU.

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

⁷ À adopter par la Plénière du PE le lundi 11 décembre

argument prioritaire pour l'attribution des ressources. Ce principe sera prochainement abordé 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.

3.2. Au plan international

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 pêches. 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 entre les autorités et les parties prenantes peut permettre d'atteindre d'excellents résultats.

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 ?