

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AVIS ET RAPPORTS DU
CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL

*LES ENJEUX
DES ACCORDS
DE PÊCHE
UNION EUROPÉENNE/
PAYS AFRICAINS*

2010
Avis présenté par
M. Gérard d'Aboville

MANDATURE 2004-2010

Séance des 27 et 28 avril 2010

***LES ENJEUX DES ACCORDS DE PÊCHE
UNION EUROPÉENNE/PAYS AFRICAINS***

**Avis du Conseil économique, social et environnemental
présenté par M. Gérard d'Aboville, rapporteur
au nom de la section des relations extérieures**

(Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son Bureau
en date du 12 janvier 2010 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée
portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental)

SOMMAIRE

AVIS adopté par le Conseil économique, social et environnemental au cours de sa séance du 28 avril 2010.....	1
Première partie - Texte adopté le 28 avril 2010	3
INTRODUCTION	7
I - LES ACCORDS DE PÊCHE : UN INSTRUMENT DE PARTENARIAT	
9	
A - LA PÊCHE : UN SECTEUR CLEF POUR LES DEUX PARTIES....	
9	
1. L'importance économique et sociale des activités de pêche.....	9
2. Deux enjeux majeurs à relever	12
B - LES ACCORDS DE PARTENARIAT, COMPOSANTE MAJEURE DE LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE LA PÊCHE....	
15	
1. L'évolution des accords vers une logique de développement durable	15
2. Une renégociation complexe des accords.....	18
II - REPENSER LES ACCORDS	
20	
A - RÉAFFIRMER L'INTÉRÊT DES ACCORDS DE PARTENARIAT POUR LES DEUX PARTIES	
20	
B - PRÉSERVER LA RESSOURCE.....	
21	
1. Mettre l'accent sur l'évaluation scientifique de la ressource.....	21
2. Investir davantage dans la surveillance des pêches et le contrôle des captures.....	24
3. Ébaucher une gouvernance mondiale des mers et océans	26
C - PLACER LES ACCORDS DE PÊCHE DANS UNE STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT.....	
29	
1. Assurer la cohérence des accords de pêche avec la politique de développement de l'UE.....	29
2. Dessiner une vraie stratégie de partenariat	32
CONCLUSION.....	
35	
Deuxième partie - Déclarations des groupes.....	
37	
ANNEXE À L'AVIS.....	
61	
SCRUTIN.....	
61	

DOCUMENT ANNEXE	63
Les accords de pêche bilatéraux UE-pays tiers (volet sud)	65
LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	67
TABLE DES SIGLES	69

AVIS

**adopté par
le Conseil économique, social et environnemental
au cours de sa séance du 28 avril 2010**

Première partie
Texte adopté le 28 avril 2010

Le 12 janvier 2010 le Bureau du Conseil économique, social et environnemental a confié à la section des relations extérieures la préparation d'un projet d'avis intitulé *Les enjeux des accords de pêche Union européenne/pays africains*¹.

La section a désigné M. Gérard d'Aboville comme rapporteur.

*
* * *

Pour son information, la section a entendu les personnalités suivantes :

- M. Lucien Chabason, directeur délégué de l'Institut du développement durable et des relations internationales ;
- M. Denez L'Hostis, responsable de la mission Mer et littoral au sein de la Fédération France nature environnement ;
- M. Philippe Mauguin, directeur des pêches maritimes et de l'aquaculture au ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche, accompagné de MM. Ludovic Schultz, chef du bureau des affaires européennes et internationales et Pierre Tribon, chargé de mission affaires internationales ;
- M. Rollon Mouchel-Blaisot, préfet administrateur supérieur des terres australes et antarctiques françaises ;
- M. Yvon Riva, président d'Orthongel, organisation des producteurs de thon congelé.

Par ailleurs, le rapporteur et M. Pasty, président de la section des relations extérieures, se sont rendus à Bruxelles où ils ont rencontré :

- Mme Carmen Fraga Estévez, députée au Parlement européen, présidente de la commission de la pêche ;
- M. Alain Cadec, député au Parlement européen, vice-président de la commission de la pêche ;
- M. Philippe Musquar, chef d'unité, commission de la pêche, direction générale des politiques internes, Parlement européen ;
- M. Andrea Matteo Fontana, chef d'unité adjoint accords bilatéraux et contrôle des pêches dans les eaux internationales, direction des affaires internationales et des marchés, direction générale des affaires générales maritimes et de la pêche, Commission européenne.

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public à l'unanimité des votants (voir le résultat du scrutin en annexe).

INTRODUCTION

L’Union européenne, de par ses activités de pêche, est un acteur de premier plan avec une flotte parmi les plus puissantes du monde et présente sur tous les océans. Très tôt, elle a su tirer les conséquences de cette position avantageuse et la réforme de la Politique commune de la pêche (PCP), intervenue en 2002, comporte un important volet externe dont un des principaux objectifs est la promotion d’une pêche durable et responsable.

Les Accords de partenariat dans le secteur de la pêche (APP) conclus notamment entre l’Union européenne et des pays africains revêtent, à cet égard, une importance stratégique. Ils n’ont d’ailleurs cessé d’évoluer et de se transformer au fil du temps dans le but de maintenir une industrie de la pêche solide en Europe et d’aider simultanément les pays partenaires à se doter de leurs propres capacités de pêche.

En vue de la réforme de la PCP de l’après 2013, la Commission, dans le Livre vert qu’elle a produit sur ce sujet et qui vient de donner lieu à une vaste consultation publique ouverte à tous les citoyens européens, pose d’ailleurs la question du devenir de ces accords. Nombre d’entre eux sont précisément en renégociation ou le seront au cours des années 2010, 2011, 2012. De plus, l’année 2010 marque le début d’un long processus de discussions au sein du Conseil et du Parlement européen qui sera suivi d’après négociations pour aboutir à leur terme, sur le mode de la codécision, à l’adoption de la prochaine réforme de la PCP.

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. À cette fin et partant des atouts et des insuffisances de ces accords, notre assemblée entend toutefois replacer son analyse dans un contexte plus large, à l’aune des grands enjeux mondiaux auxquels les activités de pêche elles-mêmes sont directement confrontées : appauvrissement des écosystèmes et des stocks, exacerbation de la concurrence entre flottes, développement de la pêche illicite, menace sur la sécurité alimentaire, lutte contre la pauvreté...

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

1.1. L'expansion mondiale du secteur des pêches

La pêche joue un rôle essentiel pour des millions d'hommes et de femmes dans le monde. **La FAO** (Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture) évalue à **43,5 millions** le **nombre de personnes se livrant directement à la production primaire de poissons en milieu naturel ou dans l'aquaculture** et elle estime que plus de **125 millions d'individus sont employés dans la transformation, la commercialisation et les autres industries liées au poisson**. Et, si l'on tient compte des personnes à charge, ce ne serait pas moins de 520 millions de personnes, soit 8 % de la population mondiale, qui seraient dépendantes de ce secteur. On ajoutera que l'emploi dans cette branche d'activités a enregistré, au fil des trois dernières décennies, des taux de croissance supérieurs à ceux de la population mondiale et de la population occupée dans l'agriculture traditionnelle. 86 % des pêcheurs et des aquaculteurs exercent en Asie.

La production mondiale issue de la pêche et de l'aquaculture a elle aussi régulièrement augmenté pour atteindre les 140 millions de tonnes annuelles dont près de 80 % sont destinés à l'alimentation humaine. La hausse ininterrompue de la consommation moyenne de poisson par habitant - passée de 9,9 kg dans les années 60 à plus de 16 kg aujourd'hui -, conjuguée à une diversification de l'offre sous l'effet des innovations technologiques enregistrées dans le traitement des produits, de la logistique et des modes de transport, ne saurait cependant masquer la réalité : alors que sur la planète, le poisson est pour plus d'un milliard d'individus une denrée de base vitale, cet accroissement ne bénéficie pas - et loin s'en faut - à toutes les parties du monde ; l'explosion de la consommation en Asie et singulièrement en Chine - qui est devenue le premier producteur de pêches de capture et d'aquaculture - ainsi que le maintien d'une demande forte et toujours plus diversifiée dans les pays développés expliquent largement l'augmentation constatée. Mais, dans le même temps, les Africains, toujours loin d'atteindre leur souveraineté alimentaire, consomment deux fois moins de poisson que la moyenne mondiale et plus préoccupant encore, leur consommation enregistrerait un recul. En tout état de cause, **au vu des projections démographiques, ce sont quelque 37 millions de tonnes supplémentaires qu'il conviendrait de dégager d'ici 2030 pour maintenir ne serait-ce que le niveau actuel de consommation**. On mesure l'enjeu.

Conséquence de la très forte demande, les exportations et les importations de poisson et de produits dérivés n'ont cessé de s'intensifier, et singulièrement depuis les années 2000 : les exportations, qui représentent 40 % de la production mondiale totale, ont crû, durant la période 2000-2006, en termes réels, de 32,1 % pour atteindre un montant de près de 90 milliards de dollars en 2006 et plus éloquent encore, les exportations à destination de la consommation humaine ont augmenté de 56 % depuis 1996. S'agissant des importations effectuées pour l'essentiel par les États-Unis, l'Union européenne et le Japon, les ordres de grandeur sont similaires : elles se sont montées à près de 90 milliards de dollars. Et, en dépit de la crise économique actuelle, le développement du commerce international en la matière devrait se prolonger au cours des années à venir.

Parmi les nations exportatrices, la Chine occuperait la place de premier exportateur mais l'ensemble des Pays en développement (PED), y compris les pays à faible revenu et à déficit vivrier, progressent. Comptant, en 2006, pour 79 % de la production halieutique mondiale, **leurs exportations, d'un montant de 42,5 milliards de dollars, équivalent à 49 % du total exporté en valeur et à 59 % en volume.** Les pays développés constituent leurs principaux débouchés. Quant aux échanges entre pays en développement, ils n'excèdent pas les 25 % de la valeur de leurs exportations.

1.2. L'Afrique et l'Europe, deux continents à vocation maritime

Dans ce panorama, la filière halieutique et aquacole représente, **sur le continent africain**, une part non négligeable du Produit national brut (PNB) de pays côtiers qui, à l'image de la Mauritanie, du Maroc, de la Tunisie ou du Sénégal disposent de grandes richesses halieutiques. D'une part, **la pêche artisanale** est très prégnante dans nombre de ces pays. Partie intégrante de leurs économies, elle participe sans conteste de la structuration de la vie socio-économique car il s'agit d'une activité à forte intensité de main d'œuvre. On évaluerait, en Afrique subsaharienne, entre 6 et 9 millions le nombre de personnes travaillant à temps partiel ou à temps complet dans le domaine de la pêche et à quelque 30 à 45 millions de personnes tributaires de cette activité pour leur subsistance sans que pour autant, leur sécurité alimentaire soit assurée. Les femmes sont également très actives et tiennent très souvent un rôle clef dans les activités de transformation, de commercialisation et de distribution du poisson. Rappelons que dans de nombreux pays très pauvres, comme la Guinée équatoriale, le Ghana, la Sierra-Leone, le poisson demeure **la source principale de protéines d'origine animale**. Et comme le relève la *Swedish Society for Nature Conservation*, « *la pêche occupe une place plus importante en Afrique de l'Ouest que dans beaucoup d'autres parties du monde, à la fois comme moyen de subsistance et comme source d'alimentation des populations. Dans cette région du monde, la consommation de produits halieutiques est souvent plus élevée que sur le reste du continent* ». Mais, avec l'accroissement démographique attendu d'ici 10 ans, il apparaît acquis que les prises locales ne permettront pas de

répondre à la demande locale. L’Afrique subsaharienne, d’ores et déjà importatrice nette, risque de voir son déficit commercial s’approfondir.

Dans ce contexte, les **exportations**, par les devises, les emplois et les recettes fiscales qu’elles procurent, sont donc un enjeu de taille pour le développement de ces pays. À ce jour, l’Afrique reste un acteur qui pèse peu en comparaison d’autres continents : 2,40 % des exportations mondiales en 2007 contre 47,7 % pour l’Europe, 30,1 % pour l’Asie et 18,51 % pour les Amériques. Mais, ces échanges ont néanmoins crû de près de 38 % entre 2004 et 2007 s’agissant des exportations, tandis que les importations bondissaient de 54 %. L’exemple du Maroc, premier exportateur du continent, est à cet égard significatif : le secteur de la pêche équivaut à 55 % de ses exportations agroalimentaires, 10 % de ses exportations nationales avec à la clé, plus de 400 000 emplois directs ou indirects. La Mauritanie, avec 750 kms de côtes sur la façade atlantique, mise également largement sur ses recettes d’exportation ; elles ont augmenté de 30 % entre 2008 et 2009 et plus globalement, le secteur de la pêche compte pour près de 5 % au Produit intérieur brut (PIB).

Quant à **l’Europe**, qui affiche le territoire maritime le plus vaste du monde grâce à ses régions ultrapériphériques, elle **demeure sur ce créneau un acteur de premier plan en se situant au second rang** derrière la Chine. Disposant de 1 200 ports et de quelque 88 000 navires de tailles et de capacités très variées, elle produit annuellement environ 7 millions de tonnes de poissons provenant de la pêche et de l’aquaculture. Et bien que le secteur de la pêche et de la transformation ne contribue qu’à moins d’1 % du PNB des États membres et qu’il soit confronté à de sérieuses difficultés liées entre autre aux surcapacités de la flotte, à la diminution de rentabilité et à la raréfaction des ressources, son impact doit être évalué de façon plus large. Le nombre d’artisans pêcheurs européens certes diminue mais l’industrie de la pêche et du poisson emploie encore plus de 400 000 personnes. Et plus fondamentalement, il participe de la vie économique et de la cohésion sociale **des régions côtières, périphériques et ultrapériphériques** comme le soulignait le CESE, en 2005 et 2007, dans ses avis sur *La pêche, acteur de la vie du littoral métropolitain : l’heure des choix* et *La pêche et l’aquaculture en Outre-mer*. Aux revenus directement tirés de la pêche s’ajoutent en effet ceux précisément de la transformation et de la commercialisation des produits de la pêche, de la production dans les chantiers navals, de la fabrication d’engins de pêche ou encore de l’approvisionnement des navires et de leur entretien... **Reste que les marchés européens sont très dépendants des importations** : si l’Union européenne (UE) exporte chaque année plus de 2 millions de tonnes de produits de la pêche, elle doit en importer plus de 6 millions pour couvrir ses besoins.

2. Deux enjeux majeurs à relever

Aussi déterminés que l'Union européenne et les États africains puissent l'être pour soutenir, au travers des APP, un développement durable des activités de pêche, il ne peut être fait abstraction de l'environnement international plus vaste dans lequel ils s'insèrent et qui pèsera nécessairement sur leur devenir : à l'échelle de la planète, la précarité du milieu marin et l'enjeu d'une esquisse de régulation des mers et océans.

2.1. *L'inquiétante raréfaction des ressources*

Experts et scientifiques s'accordent sur le constat d'un appauvrissement des mers et océans auquel n'échappe bien sûr pas le Sud-Est de l'océan Atlantique et qui réside notamment dans la surpêche.

Pour ce qui concerne ce phénomène, le sombre tableau de l'état de la ressource halieutique, dessiné par la FAO dans son dernier rapport sur la situation mondiale des pêches et de l'aquaculture, est éloquent. Plus de 80 % des stocks de poissons, pour lesquels des résultats d'évaluation sont disponibles, sont déclarés pleinement exploités ou surexploités. **La plus grande partie des stocks des 10 principales espèces, qui ensemble représentent 30 % de la production totale des pêches de capture, est dans cette situation.** En somme, conclut la FAO, « *le potentiel maximal de prélèvement sur les stocks naturels des océans de la planète a probablement été atteint* ».

Plusieurs facteurs, qui interfèrent les uns sur les autres, se combinent pour rendre compte des proportions prises par l'épuisement des stocks de poissons et de la biodiversité marine. **Le développement à grande échelle de la pratique industrielle de la pêche, dans un contexte de concurrence exacerbée par la montée en puissance de nouveaux acteurs**, en particulier asiatiques et de techniques de pêche toujours plus sophistiquées, a permis une exploitation toujours plus intensive des Zones économiques exclusives (ZEE) mais également des zones de pêche de haute mer. En 1992, 5 % des captures totales provenaient de ces dernières. Aujourd'hui, ce pourcentage est de l'ordre des 15 % et certains prédisent une disparition des stocks des grands fonds à l'horizon 2025.

Les subventions accordées aux flottes sont également pointées comme pouvant inciter à la surpêche ; le directeur général de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ne déclarait-il pas lui-même, le 8 juin 2009, à l'occasion de la journée mondiale des océans que « *pour avoir accordé, chaque année, au secteur de la pêche, près de 16 milliards de dollars de subventions, les gouvernements ont leur part de responsabilité* » dans le problème de la surpêche. Inscrites à l'agenda des négociations du cycle de Doha et discutées autour d'une feuille de route au sein du groupe de négociation sur les règles, force est de constater que la question de leur réduction cristallise des oppositions marquées entre pays riches et pays en développement et explique l'enlisement actuel: pour les premiers, le point focal des discussions ne doit pas être tant les subventions

que la mise en place de systèmes de gestion efficaces des pêches ; pour les seconds, compte tenu de l'importance du secteur de la pêche pour leur croissance et la sécurité alimentaire de leurs populations, un *distinguo* doit être établi entre subventions dédiées aux pêcheurs artisans des pays du Sud et celles destinées aux grandes sociétés internationales de pêcheries avec pour revendication, la reconnaissance, au profit des pays en développement, de flexibilités et d'exemptions.

Le fléau de la pêche illicite non déclarée et non réglementée (INN), dont l'ampleur ne se dément pas, est également très préoccupant. Selon la FAO, moins de 50 % des États du pavillon sont en mesure de procéder à des contrôles efficaces de l'activité des navires de pêche placés sous leur juridiction. Et le tableau resterait très largement incomplet sans faire mention de la pratique des **pavillons de complaisance** par des opérateurs, y compris européens, qui savent habilement tirer bénéfice de la complexité des flux commerciaux, des conflits d'intérêts entre États et de la position peu regardante de certains États quant à l'immatriculation, sous leur juridiction, de navires.

Même s'il est, par définition, impossible d'en mesurer l'exacte portée, la Commission européenne l'évalue à 10 milliards d'euros, ce qui en ferait **la deuxième source de revenus tirés de la pêche**. Des estimations effectuées sur des zones géographiques précises ou des espèces particulières conlument à cet ordre de grandeur. Pour illustrer le propos, M. Philippe Mauguin, directeur des pêches maritimes et de l'aquaculture au ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche, auditionné devant la section des relations extérieures, soulignait, par exemple, que le volume des prises illégales de légine autour des Terres australes atteignait probablement sept fois le volume des pêches autorisées, avant que la France, responsable de la ZEE, n'intervienne. En tout état de cause, **la pêche illégale ferait perdre 2 milliards de dollars par an au continent africain**, un milliard pour la seule Afrique de l'Ouest où elle atteint un niveau jugé « endémique » par la FAO. Plus d'un tiers des bateaux pêchant dans les eaux de la Guinée y exerceraient illégalement leur activité. Au large de la Somalie, ce serait chaque année l'équivalent de plus de 300 millions de dollars de thon, crevettes, homards et autres espèces qui seraient irrégulièrement capturés. **Les pêcheurs locaux sont les premiers pénalisés par les conséquences de cette concurrence déloyale**, avec un amenuisement de leur champ d'activité et de leurs moyens de subsistance.

En outre, on ne saurait éluder les **conséquences** - dont on commence à percevoir les effets négatifs sans en connaître encore toutes les implications - **du changement climatique sur l'équilibre des écosystèmes** : augmentation du niveau de la mer et des températures, modification des courants, acidification des eaux..., qui viennent s'additionner à d'autres perturbations telles que les pollutions telluriques et les effets induits du trafic maritime.

Enfin, à ces difficultés, s'ajoute, dans l'océan Indien, la réapparition de la piraterie entretenue par des réseaux mafieux, conséquence sur les mers de la situation politique déliquescente qui prévaut dans un certain nombre d'États riverains limitrophes tels que la Somalie.

2.2. *Une gouvernance peu opérationnelle*

Sans remonter dans le temps où pendant des siècles a prévalu le principe de « liberté des mers » et pour s'en tenir au siècle dernier, deux étapes dans l'ébauche d'un droit de la mer méritent d'être relevées : **la première conférence des Nations-Unies** sur le droit de la mer **de 1958** qui s'est clos par la signature de quatre conventions sur la mer territoriale et la zone contiguë, la haute mer, la pêche et les ressources de la haute mer, le plateau continental ; **la troisième conférence des Nations-Unies** qui a abouti **en 1982** à la signature de la convention de Montego Bay, entrée en vigueur en 1994 et qui repose sur trois grands principes : l'affirmation des droits souverains des États riverains sur leur zone économique exclusive, le régime de la liberté dans la haute mer sous réserve d'un pouvoir de juridiction des États sur les navires placés sous leur pavillon ; la protection et la préservation des milieux marins.

Si cette convention 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**. Partant de cette convention, ce sont en effet, « deux édifices juridiques séparés » qui coexistent, pour reprendre l'expression de M. Lucien Chabason, directeur délégué de l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDR), qui, devant la section des relations extérieures, a déploré non seulement **la persistance d'un cloisonnement artificiel entre la réglementation des opérations de pêche et la protection de la biodiversité, mais également l'extrême fragmentation du cadre juridique applicable à la haute mer, propice à l'expansion de la pêche illégale**.

D'un côté, la régulation des pêches se fonde sur deux types d'outils : des textes comme l'accord de 1993 visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion ou encore l'accord de 1995 sur les stocks chevauchants et les grands migrateurs et, par ailleurs, **des Organisations régionales de gestion des pêches** (ORG) qui progressivement recouvrent toutes les mers du monde. Contrepartie du principe de liberté de pêche dans la haute mer, la convention de 1982 édicte, en effet, l'obligation, pour les États côtiers et les États de pêche opérant dans l'espace couvert par une ORG, de coopérer aux fins de s'assurer de la durabilité des ressources halieutiques. Si leur intervention était initialement limitée à la formulation d'avis en matière de gestion et de conservation des stocks, elle s'étend désormais à **la gestion et la réglementation du secteur** : fixation de quotas de pêche, contingent de navires autorisés, zones et périodes ouvertes à la

pêche, édiction dans le cadre de la lutte contre la pêche illégale de mesures d'interdiction des importations de produits de la pêche en provenance de pays qui ne respecteraient pas les mesures de protection des espèces prises par les ORGP, réalisation d'études d'impact sur l'état des stocks... Dans son dernier rapport, la FAO note cependant la faible efficacité des ORGP qu'elle attribue à un mode de fonctionnement reposant d'abord sur la recherche du consensus, à la défense des intérêts nationaux, à des investissements insuffisants en appui de la gestion et dans la recherche, à une lenteur dans les prises de décisions....

De l'autre, la protection de la biodiversité qui relève de tout un ensemble de conventions et d'accords destinés à encadrer, à sauvegarder ou à prohiber la capture et le commerce d'espèces menacées : Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (CMS), conventions régionales au nombre de 17 animées par le Programme des Nations-Unies sur l'environnement (PNUE) et déclinées en protocoles spécifiques applicables à certaines parties de l'espace marin - Méditerranée, Caraïbes, Atlantique Nord-Est...-.

Et, ce maquis réglementaire s'épaissit et se complexifie encore avec de multiples initiatives internationales plaident certes pour une gestion durable de la ressource, mais qui ne laissent guère entrevoir, à ce jour, l'esquisse d'une approche globalisante. La liste ne saurait être exhaustive. Outre le Code de conduite pour une pêche responsable adopté par la Conférence de la FAO, en novembre 1995, on se bornera à mentionner le plan international d'action de la FAO contre la pêche illégale de 2001, les objectifs du Sommet mondial pour le développement durable de 2002, dont celui de ramener, d'ici 2015, l'exploitation des stocks halieutiques à un niveau compatible avec une « *production maximale équilibrée* »...

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

1.1. *Les premiers accords de pêche*

L'évolution du droit international maritime, en étendant la souveraineté des États côtiers à une zone économique exclusive de 200 milles, a contraint les pays européens à conclure, afin de conserver un accès à des eaux jusque là libres d'accès, des accords avec ces États. Les premiers accords de coopération dans le domaine de la pêche ont ainsi été signés, en 1980, avec le Sénégal et la Guinée-Bissau puis se sont étendus les années suivantes, à d'autres États côtiers d'Afrique de l'Ouest, de l'océan Indien et de l'océan Pacifique. L'économie générale de ces accords se fonde sur deux principes : l'octroi **d'autorisations aux entreprises de pêche de l'Union européenne d'opérer dans les ZEE des États signataires, dans le but d'y exploiter les seules ressources halieutiques**

excédentaires « *dans des conditions de durabilité éprouvées* » comme l'a exposé M. Philippe Mauguin, précédemment cité ; et le paiement, en contrepartie, de compensations financières au prorata des tonnages réalisés par la Communauté européenne ainsi que de droits de licence par les armateurs. En permettant le maintien d'une flotte communautaire au delà des eaux européennes, ils avaient avant tout vocation à garantir l'approvisionnement du marché communautaire - structurellement déficitaire - et aussi de concourir au maintien d'un secteur économiquement et socialement essentiel pour un certain nombre de régions européennes fortement dépendantes de ces activités.

À l'aune de ces considérations et d'une raréfaction croissante de la ressource halieutique, ces accords de pêche ne vont cependant cesser, au fil du temps, de **gagner de l'importance et leur durée** initialement brève - le plus souvent deux ans - a été rapidement portée à 5 ans en moyenne dans le milieu des années 1990. Dès 1990, on dénombrait environ **800 navires européens pêchant dans les eaux des pays en développement, assurant l'approvisionnement de près de 25 % du marché communautaire**. En 1997, la contrepartie versée par la Communauté européenne dépassait les 295 millions d'euros.

1.2. Le tournant de la réforme de la politique commune de la pêche

annoncée par le Livre vert sur l'avenir de la politique commune de la pêche du 20 mars 2001, l'année 2002 marquera une étape importante avec le remplacement progressif, à l'occasion du renouvellement de leurs protocoles plurianuels, 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, dont les plus importants - en termes de poids financiers et de quotas de pêche -, concernent la Mauritanie pour la période 2008-2012 (80 millions d'euros par an), le Maroc pour 2007-2011 (36,1 millions d'euros par an), la Guinée-Bissau pour 2007-2011 (7 millions d'euros par an) et les Seychelles pour 2005-2011 (5,35 millions d'euros par an).

Au delà de ce nouvel intitulé, le passage aux APP traduit un changement d'approche dans la conduite du volet extérieur de la PCP. C'est d'abord l'**objectif d'une gestion plus responsable de la ressource qui est affiché**. Le Livre vert de 2001 l'annonçait sans détour : « *Dans les pays où il apparaît nécessaire de réduire la capacité de la flotte, il est inconcevable de solliciter un accroissement des possibilités de pêche au profit des navires européens [...]* ». Il s'agit pour l'Union européenne de tirer les conséquences de ses engagements internationaux sur le développement durable et la protection des stocks halieutiques.

Tandis que, jusqu'en 2002, le nombre de navires communautaires en opération augmentait, la **réforme de la PCP a entraîné une contraction de la taille de la flotte européenne**, aussi bien dans les eaux communautaires qu'à l'extérieur. Conséquence de cette réduction des capacités de pêche, la **contrepartie financière globale versée annuellement par l'UE et les**

armateurs a diminué. Alors qu'elle s'élevait encore à 270 millions d'euros en 2000, elle ne dépasse pas aujourd'hui 160,5 millions d'euros dont 150 millions d'euros à destination de l'Afrique de l'Ouest. **Il n'en reste pas moins qu'elle est d'un apport essentiel à des États confrontés à des difficultés budgétaires chroniques.** Il faut d'ailleurs noter que plusieurs pays souhaiteraient vendre davantage de droits de pêche que ce que l'UE est prête à acheter, soit parce que l'état de la ressource ne le permet pas, soit parce qu'il n'y a pas d'armateurs réellement intéressés pour des raisons de rentabilité de ces pêcheries.

Concrètement, **le principe**, posé dès les premiers accords, **d'une pêche communautaire autorisée et limitée aux seules ressources inexploitées par l'État côtier** - le « stock excédentaire » -, **est réaffirmé**. Et, pour une meilleure gestion de la ressource - à l'exception des accords « mixtes » conclus avec le Maroc, la Mauritanie et la Guinée-Bissau qui couvrent plusieurs espèces -, la majorité des protocoles en vigueur, établis selon un « accord type » négocié par la Commission européenne avec les États membres concernés et les armateurs, sont désormais circonscrits aux seuls stocks de thonidés. Cet accord type comporte une augmentation de la part de redevance payée par les armements (de 25 à 35 euros la tonne) et un certain nombre de mesures liées à l'embarquement de marins issus des pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique), d'observateurs ou d'équipements de suivi satellitaire (VMS) des navires autorisés.

Quant aux modalités de définition des quotas de pêche accordés à la flotte communautaire - et l'évaluation de leur contrepartie financière - et de calcul des redevances payées par les armateurs, elles ont été également revues. Fondées sur des études de marché et sur la valeur réelle des captures de différentes espèces, elles se veulent plus équilibrées.

Le second point saillant de ces accords est la revalorisation des notions de partenariat et d'aide au développement, avec à la clé une révision des modes de gestion des compensations financières. Cette évolution était annoncée, dès novembre 2000, par la communication *Pêches et réduction de la pauvreté* qui concluait, au terme d'une analyse de l'utilisation sur place de sommes, qu'elle « *n'avait pas contribué à un développement de l'activité de pêche locale en proportion avec les montants alloués* ».

Aux actions ciblées pré-affectées qui figuraient dans la précédente génération d'accords, c'est donc une gestion plus « souveraine » qui prévaut, suivant une matrice d'appui à la politique sectorielle de la pêche des pays tiers signataires, définie conjointement avec l'UE et qui recouvre une part variable de la contrepartie financière. **Ce sont dorénavant sur des obligations de résultats, et non plus de moyens, que les deux parties doivent s'accorder.** L'accord signé avec la Guinée-Bissau, pour les années 2007-2011, réserve 39 % de la contrepartie, soit 2 950 000 euros, au secteur de la pêche de ce pays. Pour la Guinée, la Côte d'Ivoire, le Mozambique, les accords posent le principe d'une utilisation de l'intégralité de la contribution financière annuelle de l'UE à cette seule finalité. **En moyenne, pour l'ensemble des APP actuellement en**

vigueur, entre 20 % et 25 % de la contrepartie sont conventionnellement affectés au soutien à la politique sectorielle de la pêche. En outre, certains accords prévoient plus spécifiquement des provisions pour la surveillance des côtes ainsi que pour le suivi et le contrôle des activités de pêche. Enfin, chaque accord institue une commission mixte qui est chargée du contrôle de son exécution, voire de son interprétation.

2. Une renégociation complexe des accords

En premier lieu, force est de constater que les pourparlers qui se sont engagés ou qui vont se tenir jusqu'en 2013, en vue de la renégociation des accords Union européenne/pays africains, s'inscrivent dans un climat politiquement et économiquement délicat.

Déjà en 2001, le Maroc avait refusé de reconduire la convention qui le liait à l'UE avant d'accepter finalement de signer un APP dans des conditions renouvelées et en excluant plusieurs espèces de son champ d'application. De même, les discussions sur la reconduction du protocole conclu avec le Sénégal patinent depuis 2006. Et, l'entrée en vigueur de l'accord renégocié avec la Guinée-Conakry, a été suspendue suite au massacre d'opposants politiques.

De façon plus générale, et face à la raréfaction des richesses de la mer, les revendications formulées par chacune des parties se font plus pressantes : les pays africains souhaitent se doter de leurs propres filières de produits de la mer et n'hésitent pas à mettre en concurrence l'Union européenne avec des opérateurs - en particulier chinois, coréens... - avec lesquels ils concluent des accords privés de pêche lointaine. Parallèlement et afin de tisser un « maillage d'accords » suffisant pour assurer une continuité maritime et ainsi permettre aux flottilles de pêche thonière européennes de mener des activités de capture des thonidés d'une ZEE limitrophe à une autre sans discontinuité, les professionnels européens de la pêche exercent aussi de très fortes pressions auprès de la Commission pour l'ouverture de négociations avec d'autres pays : Libéria, Sierra Leone, Ghana, Guinée équatoriale...

En second lieu et en arrière plan, se profile, à l'horizon 2013, l'entrée en application de la prochaine réforme de la politique commune de la pêche qui, bien évidemment, concerne également son volet externe.

Dans son Livre vert publié le 22 avril 2009, la Commission dresse un bilan sans concession de la PCP et suggère **une réforme « globale et en profondeur »** pour « *venir à bout des raisons profondes qui sont à l'origine du cercle vicieux dans lequel la pêche européenne est emprisonnée depuis plusieurs années* » : surexploitation des stocks, surcapacité des flottes, fortes subventions...

Et, si le **Livre vert reconnaît une contribution positive des accords de partenariat à la gouvernance des pêches dans les eaux des pays en développement, le jugement n'en reste pas moins mitigé s'agissant de leur impact sur la réduction de la pauvreté.**

En tout état de cause, il insiste pour que la réforme, qui vient de faire l'objet d'une ample consultation publique et qui sera adoptée selon la procédure de la codécision, veille à la cohérence entre sa composante extérieure et les politiques de l'Union en matière de développement et d'environnement : « *Il est dès lors crucial de revoir et de redéfinir les objectifs de ce volet extérieur afin qu'ils répondent aux besoins du XXI^e siècle* ».

Enfin, il convient de tenir compte de la **seconde révision quinquennale en cours de l'accord de Cotonou** dont certaines des dispositions sont destinées au financement, via le Fonds européen de développement, d'initiatives dans le secteur de la pêche, et des **épineuses discussions** qui se déroulent actuellement autour **des APE**. Appelés à se substituer au **système de préférences commerciales non réciproques arrivé à expiration le 31 décembre 2007 et qui accordait à la production des pays ACP un accès préférentiel au marché européen**, ces discussions organisées en Afrique au niveau de quatre grands ensembles régionaux, Afrique australe, Afrique de l'Est, CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest) et CEMAC (Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale), progressent difficilement compte tenu des réticences et des inquiétudes que suscite en particulier dans les pays africains la perspective d'une plus grande ouverture de leurs marchés.

L'exonération de droits de douane a effectivement contribué au développement dans plusieurs États africains d'une industrie fortement exportatrice vers l'Europe de produits transformés, en particulier de thon. Finalement, les pays ACP craignent, en devant abaisser leurs propres droits de douanes à l'importation, une diminution significative de leurs ressources fiscales et une déstabilisation de leurs économies déjà fragiles. À ce stade, très peu d'accords complets ont été signés mais un certain nombre d'APE intérimaires sont entrés en vigueur. Ils prévoient un libre accès au marché européen de la production des pays signataires tout en accordant à ces derniers le bénéfice d'une période de transition avant l'ouverture de leur marché.

Reste que ces négociations, qui visent à mettre en conformité, avec les règles de l'OMC, les relations commerciales entre l'Union européenne et les pays africains, vont entraîner une **reconfiguration complète du dispositif juridique régissant le commerce entre l'Afrique et l'UE**. À ce stade, il n'est pas encore possible d'en mesurer finement les conséquences précises sur le secteur de la pêche en Afrique. C'est assurément une ère nouvelle mais aussi plus difficile qui s'ouvre, d'autant que **les négociations en cours au sein de l'OMC aboutiront nécessairement à une érosion progressive des avantages comparatifs dont bénéficient les exportations des pays ACP vers l'Europe**. Les pays concurrents, en particulier d'Asie, tirent déjà profit de la diminution progressive des droits de douane à l'entrée sur le territoire de l'UE. Sous la pression internationale, l'Union a, en effet, été amenée à faciliter l'accès des produits asiatiques à son marché, en accroissant leurs contingents d'importation

à droits réduits. Et il en va de même pour les pays d'Amérique latine, grâce au régime de préférences généralisées (SPG+).

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 directement entre les pays africains et des armateurs 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.** Parce qu'ils sont fondés sur une approche intégrée de codéveloppement et de versement de compensations financières destinées à l'appui des filières locales de production, **ils doivent voir leur place confirmée et même consolidée dans le cadre de la réforme de la PCP.** En effet, un retrait de l'Union européenne se traduirait aussitôt, sous la pression des armements à dimension industrielle d'Asie, voire d'Amérique du Sud, par une multiplication des conventions privées peu soucieuses d'encadrement des conditions de travail, de protection sociale et de sauvegarde de la ressource. Comme le faisait remarquer le directeur des pêches maritimes et de l'aquaculture, les accords Union européenne/Afrique comportent des dispositions sur le recrutement local de marins dans les équipages des navires essentiellement français et espagnols, la formation, et l'implantation d'activités de transformation en aval. À ce propos il ajoutait : « *Ce sont des accords assez équilibrés. Il peuvent certainement être améliorés, rediscutés sur des bases financières nouvelles, mais c'est probablement plus sérieux que ce que pourraient faire certains intérêts privés taiwanais, malais ou chinois si l'Union européenne disparaissait de ces zones* ».

Dans une même logique, **ce retrait serait aussi très rapidement comblé par une élévation du nombre de navires européens passant sous pavillon de complaisance et qui échapperaient ainsi au registre communautaire des pêches.** Par ailleurs, la conséquence de ce 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.**

Sous réserve d'un recadrage de ces accords, les États africains, malgré des négociations plus âpres, sont demandeurs. Comme le souligne le directeur des pêches maritimes et de l'aquaculture, outre l'apport des contributions financières aux budgets des États, « *le secteur local de la pêche est parfaitement conscient du rôle structurant de ces accords pour la pêche artisanale locale et pour le secteur de la transformation* ». Les organisations professionnelles de la pêche artisanale d'Afrique de l'Ouest se situent dans le même sillage en témoignant

d'une volonté similaire dans la déclaration de Nouakchott qu'elles ont adoptée le 11 novembre 2009. Pour ce qui les concerne, elles insistent particulièrement, sur la nécessité d'une part d'inscrire les actions futures dans une perspective de pêche durable et structurante pour les pêcheries locales, d'autre part de donner plus d'assise au volet « Aide au développement » de ces accords.

On ne peut davantage éluder, point important pour l'Union européenne, l'intérêt économique et stratégique d'un accès aux eaux des pays tiers et en particulier de l'Afrique occidentale pour la garantie de ses approvisionnements. Le tissu des entreprises européennes qui vivent de ces activités de pêche reste dense et il est évident que dans un contexte d'extrême concurrence, la fragilité économique et sociale de ce secteur d'activités ne pourrait, au sein de grands pays européens de pêche, que s'en trouver accentuée.

En tout état de cause, **c'est avec vigueur et conviction que le CESE affirme la nécessité de renégocier les accords en veillant à garantir les intérêts des populations concernées.** Il souhaite toutefois faire remarquer qu'au delà de l'introduction de dispositions plus favorables à la promotion d'une pêche responsable, ils ne pourront, dans les faits, porter leurs fruits si les États et plus généralement la communauté internationale ne se mobilisent pas de façon décisive en faveur de la préservation des richesses des mers.

B - PRÉSERVER LA RESSOURCE

Au fil des ans, sous l'impulsion des mouvements environnementalistes et d'experts internationaux, se sont multipliés les appels et manifestes en faveur de la protection des mers et océans qui, rappelons-le, occupent les deux tiers de la surface de la planète. En dépit d'une prise de conscience de la communauté internationale et des sociétés civiles, celle-ci reste encore trop diffuse et l'appauvrissement des océans ne cesse de s'aggraver et ce, d'après tous les constats effectués, plus rapidement que les écosystèmes terrestres.

Il est donc urgent d'agir et pour le CESE, les négociations en cours ou en voie de l'être en vue de la conclusion de nouveaux accords sont une opportunité à saisir pour corriger les faiblesses des dispositions actuelles en ce qui concerne précisément les actions d'évaluation scientifique, de contrôle, de suivi et de surveillance des ressources halieutiques. Pour l'Union européenne, ces pourparlers doivent, par ailleurs, être mis à profit pour convaincre les autres gouvernements sur l'échiquier mondial de la nécessité d'avancer sur le chantier d'une gouvernance maritime.

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

Aux termes de la Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer, les pays côtiers ont compétence pour la gestion des ressources situées dans leur espace maritime : à chacun de déterminer le potentiel d'exploitation de sa ZEE et dans l'hypothèse de surplus, d'octroyer des contingents de pêche à des États tiers. Dans le cadre des APP, l'exercice est éminemment sensible puisque de

l'identification d'un surplus, dépendent et les volumes de pêche ouverts aux navires communautaires et le niveau des contreparties financières servies aux pays parties prenantes.

Or, il faut bien le constater et, le CESE le déplore, que faute d'appréciation préalable et fiable de l'état de la ressource, les discussions entre l'Union européenne et les États côtiers s'engagent à l'heure actuelle sur la base de données trop souvent obsolètes ou parcellaires sur les stocks mais aussi sur les prises accessoires, les rejets, les déchets... Sans compter que les modes de calcul des droits de pêche en tonneaux de jauge brute ou en nombre de navires, selon les espèces, peuvent prêter à confusion et aboutir à de possibles minorations des prises effectuées et au delà, influer en faveur de la délivrance de droits de pêche supérieurs à ce que ce qu'une gestion responsable de la ressource imposerait.

Dans l'esprit de la Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer qui dispose en son article 62 que la gestion de la ressource et l'évaluation des excédents disponibles doivent reposer sur des conseils scientifiques et techniques sûrs, **la dimension « recherche, connaissance et coopération scientifique » est à placer au cœur même des discussions autour du renouvellement des APP.**

En effet, seules la recherche et la connaissance scientifique peuvent apporter, comme le recommande la FAO dans le code de conduite pour une pêche responsable, l'information et l'expertise nécessaires à l'estimation et au suivi des stocks ainsi qu'à une juste appréciation des effets des modifications des écosystèmes. Leur contribution est à cet égard essentielle pour déceler d'éventuelles situations de surexploitation et identifier les mesures susceptibles d'y remédier.

Reste que les pays africains tiers ne disposent ni des capacités financières, ni des compétences humaines pour s'engager en ce sens dans des conditions qui répondent aux normes scientifiques internationalement reconnues. Et, au regard des coûts très élevés de la collecte des données, de leur exploitation, de leur publication et de leur diffusion au sein de la communauté des chercheurs et auprès des décideurs et des instances internationales, les sommes affectées, dans le cadre des compensations financières, à ces objectifs, apparaissent dérisoires. **Notre assemblée ne peut donc qu'insister sur la nécessité de déplacer le curseur afin de reconnaître un caractère de priorité à la recherche, en misant sur l'institution ou la consolidation, en la matière, des partenariats scientifiques UE/Afrique. Dans ce but, il est important que les instituts scientifiques français impliqués, l'Institut de recherche pour le développement (IRD) et l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), dont l'expertise est internationalement reconnue, soient dotés de moyens suffisants pour être en mesure de pérenniser leurs actions de coopération.**

Un certain nombre d'initiatives positives - dans des budgets, il faut le souligner, extrêmement contraints - ont été conduites dans le passé ou sont en cours de réalisation. On se bornera à évoquer **quelques expériences** qui peuvent constituer d'utiles références et **qui devront être facilitées par l'introduction de dispositifs plus incitatifs dans la nouvelle génération d'APP**. Tel est le cas de l'opération conduite en Mauritanie, avec l'appui financier et technique de l'Allemagne et qui a consisté en la mise en place de processus de circulation en flux continu d'informations statistiques destinés à évaluer l'impact des captures sur les stocks de poissons. De même, les actions de coopération menées entre l'IRD très présent en Afrique de l'Ouest et certains instituts en Afrique à l'instar de l'Institut mauritanien de recherches océanographiques et des pêches (IMROP) s'inscrivent dans le même sillage. Le centre de recherche océanographique de Dakar Thiaoye, par les projets utiles qu'il avait engagés à la croisée des sciences sociales, humaines, environnementales et juridiques, était également exemplaire dans sa démarche mais on regrettera qu'il ait vu disparaître 90 % de son budget de fonctionnement à l'expiration de l'accord de pêche avec le Sénégal.

Au travers des prochains protocoles d'accord, il est impératif de tendre vers une multiplication de ce type de démarches afin de **créer de solides réseaux** associant de part et d'autre centres de recherche, universités, chercheurs et experts indépendants aptes à monter des programmes structurés axés sur la collecte et l'agrégation des informations, la formulation de diagnostics sur la conservation et l'aménagement des pêches ainsi que sur la diffusion des analyses vers les autorités compétentes. À ce sujet, le CESE sera particulièrement attentif à ce que les négociations en cours sur le volet « recherche » prennent pleinement en compte l'objectif d'une valorisation des communautés scientifiques du Sud en faisant explicitement référence à **l'objectif d'un développement sur le moyen terme d'une expertise scientifique de qualité**.

En tout état de cause, s'il est primordial de connaître l'évolution de la ressource, il est tout aussi nécessaire d'être en mesure de tirer les conséquences d'une réduction des stocks en réévaluant le niveau des pêches autorisées. Rien n'est immuable dans les océans : les facteurs qui ont une influence sur l'état de la ressource sont nombreux et leur poids respectif reste difficilement identifiable. **Les décisions relatives aux autorisations de pêche doivent pouvoir être réexaminées à intervalles réguliers et leur mise en œuvre adaptée en conséquence**. Dans ce contexte, les évaluations *ex-ante* et *ex-post* réalisées dans le cadre des accords apparaissent insuffisantes et, sans prôner des révisions trop fréquentes des quotas, **notre assemblée estime que des mécanismes d'ajustement à la situation de la ressource devraient être mis en place et activés sur la base d'un constat scientifique solide et régulièrement actualisé**. À cette fin, il conviendrait que les comités scientifiques conjoints, institués par les APP, trouvent pleinement leur place dans les dispositifs d'exécution et d'évaluation des accords. Ils ont, en effet, vocation à identifier et à traiter de toute question scientifique susceptible **d'améliorer la connaissance de l'état des ressources et l'évolution des écosystèmes**.

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

La promotion d'une pêche responsable requiert une appréciation aussi fine que possible de l'état des richesses des mers et océans et une recherche bien conduite doit y contribuer. Ce ne serait cependant être en soi suffisant si dans le même temps, des mesures rigoureuses portant sur la surveillance des eaux et le contrôle des prises ne sont pas arrêtées.

Or, force est de constater que, dans la pratique, **les APP**, dont les plus récents comportent des dispositions relatives à la surveillance des navires par satellite, **ne sont pas réellement opérationnels** et ce, sur plusieurs plans.

En premier lieu, si les accords avec l'UE ont permis la mise en place de services de contrôle et de surveillance, la formation d'inspecteurs ou l'achat de matériels dans plusieurs pays africains, il n'en reste par moins encore très démunis pour déployer des moyens d'appui et procéder en direct à des contrôles des prises au débarquement. Ainsi, un État comme la Guinée-Bissau ne possède ni avion, ni radar et détient en tout et pour tout trois navires - le plus souvent bloqués à quai, le gazole étant trop cher - pour l'observation de l'intégralité de l'espace placé sous sa juridiction et la poursuite des navires en infraction.

Parce que les États côtiers sont en premier ligne pour la surveillance, **le CESE plaide pour un renforcement notoire de ce chapitre au sein des accords à venir 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.** Ce dernier point revêt toute son importance au regard de la place qu'occupent et qu'occuperont de plus en plus les technologies modernes dans la surveillance des pêches. **Le CESE insiste également sur l'impérieuse nécessité qui s'attache à l'introduction de plus de transparence et de rigueur dans l'utilisation des contreparties financières mobilisées à cette fin.**

En second lieu, les accords prévoient la présence d'observateurs de pays tiers sur les navires. Mais là aussi, les dispositifs se révèlent peu opérants. Le CESE est conscient de la complexité de la question mais il lui semble souhaitable que ce dossier soit, dans un esprit d'ouverture, repris à la table des présentes discussions dans le but d'aller vers une **harmonisation, entre accords, des normes relatives aux conditions d'embarquement** : principe de l'obligation de la présence d'observateurs, modalités de la gestion de leur rémunération par l'éventuelle institution d'un fonds spécifique, qualifications requises...

Enfin, et plus particulièrement dans les cas des accords mixtes, les prescriptions des APP portant sur l'obligation de déclaration des captures ne sont pas plus appliquées avec rigueur que les sanctions à l'encontre des navires qui ne délivrent pas d'informations sur leurs opérations. Au demeurant, on voit mal comment il pourrait en être autrement dans des États aux administrations et aux

systèmes judiciaires défaillants. En tout état de cause, les conditions dans lesquelles les produits sont débarqués - souvent directement dans les ports européens -, l'absence de données sur les rejets et les prises accessoires, et de façon plus technique, l'intrication et la faible visibilité des critères et unités de mesures utilisés mettent les États africains dans l'impossibilité pratique d'évaluer la ponction réelle sur les stocks et de corriger les sous-estimations trop systématiquement inscrites aux registres de déclarations des captures. **Le CESE retient comme un pas positif le règlement adopté en 2008 qui dessine un cadre pour la collecte, la gestion et l'utilisation des données dans le secteur de la pêche et qui prévoit progressivement le passage d'une gestion « comptable » des stocks et des flottes à une approche plus qualitative.** Concernant les navires opérant hors des eaux communautaires, cette nouvelle réglementation pourrait à terme participer d'une meilleure appréciation des volumes des captures et à tout le moins d'une réduction des sous-déclarations. Le CESE se félicite également de l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier dernier, du règlement en date du 29 septembre 2008 de lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée qui devrait concourir, par un ensemble de mesures plus strictes à un meilleur ciblage de l'origine des stocks commercialisés. **Ce nouveau cadre réglementaire, qui comporte un règlement plus spécifique sur les autorisations de pêche dans les eaux extracommunautaires, introduit notamment un système global de certification des captures complété d'un mécanisme d'identification des navires engagés dans des opérations illégales plus performant ainsi qu'un dispositif d'inspections et de sanctions renforcé.** L'entrée en vigueur d'une réglementation communautaire imposant progressivement l'emport de journaux de pêche électroniques à bord des navires européens s'inscrit elle aussi dans la même logique. Elle permettra de sécuriser et d'accélérer la communication des données de captures.

Cependant, dans un contexte de pénurie et de menace sur la viabilité des écosystèmes, **il ne saurait y avoir de pêche durable et plus responsable sans que chacune des deux parties, au delà de déclarations de bonnes intentions et de textes négociés pied à pied, ne s'engage de façon volontariste et coopérative dans une démarche réciproque de plus grande transparence.** L'Union européenne doit pour sa part être attentive à faciliter l'échange des informations en sa possession et en assurer la diffusion auprès de ses partenaires. Quant aux pays ACP, ils doivent, malgré les difficultés auxquelles ils sont confrontés, faire montre de plus de détermination dans les déclarations de stocks capturés par les pêcheries locales. Selon certaines études, il semblerait que des sous-estimations de captures soient effectuées pour justifier de l'octroi d'un nombre plus élevé de permis de pêche d'espèces à haute valeur ajoutée.

3. Ébaucher une gouvernance mondiale des mers et océans

Patrimoine commun de l'humanité, les enjeux de la protection des mers et océans sont globaux et se posent à l'échelle de la planète tout entière. Les océans ne connaissent pas de frontières et les écosystèmes interagissent les uns sur les autres. Et si les efforts entrepris par l'Union européenne en faveur d'une régulation de ses activités sont, à l'évidence, perfectibles, **l'impact des accords de pêche UE/Afrique restera intrinsèquement limité s'ils ne s'adossent pas à des mesures plus globales prises à l'échelle internationale**. Or, à ce jour, il est vrai qu'il n'existe ni mécanisme de régulation de portée générale, ni d'institution internationale à compétence générale mais un éparsissement de textes et d'outils de gestion qui, faute d'articulation, vont à l'encontre de toute notion de développement durable.

Dans le droit fil de ses préconisations antérieures en faveur d'une action globale et cohérente dans le domaine de l'environnement, le **CESE rappelle son attachement à une approche environnementale intégrant les dimensions économique, sociale et écologique**. Face au caractère partiel et à la relative inefficacité de mesures prises jusqu'à présent indépendamment les unes des autres - interdiction de certaines pratiques de pêche, quotas, réglementation de la commercialisation de certaines espèces, délimitation d'aires marines... -, **le CESE fait sien le concept d'approche écosystémique de la pêche**. D'une part, il a l'avantage de s'inscrire, au regard de l'actuel entrelacs réglementaire et institutionnel, dans une vision globale des milieux marins en cherchant à conjuguer conservation des écosystèmes et gestion des activités humaines en mer. D'autre part, il devrait reposer sur des modes de concertation et d'association aux délibérations élargis à un plus grand nombre d'acteurs participant ou non directement à l'exploitation des écosystèmes marins.

L'approche écosystémique conforte, par ailleurs, le CESE dans sa conviction qu'il a, à maintes reprises, exprimée de la nécessité de la création d'une organisation internationale de l'environnement. En effet, le domaine de l'environnement dans toutes ses composantes ne saurait s'accommoder plus longtemps d'une dispersion de l'action entre l'actuel PNUE et les multiples accords multilatéraux existants. De plus, la mise en place d'une telle institution permettrait, face en particulier à l'OMC, une meilleure prise en considération de la dimension environnementale et *in fine*, un rééquilibrage entre normes commerciales, sociales et environnementales.

En tout état de cause, **l'Union européenne et, en son sein, la France, qui dispose d'une influence considérable grâce à ses régions ultrapériphériques, doivent faire entendre leur voix dans les enceintes régionales et multilatérales** où se nouent les débats pour une gouvernance des mers et des océans. Les défis sont majeurs et les oppositions que révèlent les discussions témoignent de clivages marqués entre États sur nombre de questions au cœur même de l'organisation d'une ébauche de gouvernance maritime. Pour le CESE,

il ne pourra toutefois y avoir d'avancée sensible sans un début de consensus autour des problématiques de fond suivantes : la nature du modèle de gouvernance à esquisser - global ou décliné à l'échelle d'ensembles régionaux - ; l'introduction d'une régulation des activités humaines et la protection de la biodiversité dans la haute mer ; l'encadrement des nouvelles activités appelées à se développer à l'avenir : accès aux ressources génétiques de la haute mer, captage du carbone dans les fonds marins...

Sur toutes ces problématiques, **l'Union européenne a une expérience, des arguments, des points de vue à faire valoir, à promouvoir, singulièrement à l'ONU** (Organisation des Nations-Unies) **et à la FAO**. En ce qui concerne les eaux communautaires, elle a adopté, en faveur d'une politique de pêche tendant à concilier composantes économique, sociale et écologique, tout un ensemble d'instruments et de leviers d'action à l'instar du Fonds européen pour la pêche. Et, sur la scène mondiale, l'Union européenne se montre très active sur les thèmes précités. **Elle a indéniablement une carte à jouer** : il lui faut pousser son avantage en particulier sur la mise en place de structures régionales de gouvernance. Aussi incomplète soit-elle, la Convention de Barcelone adoptée en 1976 et complétée de protocoles, dont le dernier en avril 2004, témoigne d'un réel engagement dans cette voie.

Compte tenu des enjeux et des intérêts en cause, la perspective d'un rapprochement des institutions et des instruments relevant des champs de la pêche et de la biodiversité demeure encore très éloignée. **Réalisme et pragmatisme doivent présider à l'action de l'Union européenne** et c'est pourquoi **notre assemblée renouvelle à ce stade son attachement à la construction ou à la consolidation de structures régionales**. **Le CESE recommande d'inscrire les APP dans une stratégie de renforcement de la coopération** dans le secteur de la pêche, **en s'appuyant sur les institutions et instances existantes**.

Tout d'abord, **il est primordial de conforter l'assise des organisations régionales de gestion des pêches**, dans le cas présent **de la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (ICCAT) et de la Commission des thons de l'océan Indien (CTOI)**. Présentées par la FAO comme « *la pierre angulaire de la gouvernance internationale des pêches* » ou encore comme « *les meilleurs instruments de gouvernance des pêches, notamment pour ce qui est des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs des ZEE et de la haute mer* » par le Livre vert de la Commission, **il convient de poursuivre et d'accentuer le processus de modernisation de leurs méthodes de fonctionnement et de leur gouvernance** ainsi que maintes instances n'ont eu de cesse de le demander : Comité des pêches de la FAO, Comité des pêcheries de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), Conférence d'évaluation de l'accord des Nations-Unies sur les stocks chevauchants, grandes Organisations non gouvernementales (ONG) telles que Greenpeace, le Fonds mondial pour l'environnement...

Pour le CESE, il s'agit de **conférer à ces instances l'impulsion politique et l'efficacité** qui leur font actuellement défaut et ne les mettent en situation ni de remplir les missions qui leur sont reconnues et qui sont appelées à prendre de l'envergure, ni de se projeter, au delà de leurs limites, pour bâtir des réseaux de coopération avec d'autres instances présentes dans la même zone géographique.

En mai 2009, à la suite de la réunion commune des ORGP de thonidés, un ensemble de critères d'évaluation des performances de ces ORGP a été diffusé. Notre assemblée demande donc à l'Union européenne, en synergie avec les États européens membres de l'ICCAT et de la CTOI, de s'impliquer très fortement pour faire en sorte, qu'à partir de cette grille, **les recommandations et les meilleures pratiques édictées en matière de bonne gouvernance se traduisent par la mise en place de mécanismes de gestion plus performants au service de l'accomplissement de leur mandat**. En écho, elle fait siennes les priorités arrêtées lors de la deuxième réunion conjointe des ORGP thonières, de juin 2009, à San Sebastián : gérer la capacité de pêche thonière au niveau mondial ; harmoniser leurs pratiques et mutualiser leurs actions.

En second lieu, le CESE observe qu'au fil des ans, se sont créées de nombreuses instances qui toutes affichent comme but la promotion de politiques et de programmes orientés sur la préservation, la mise en valeur et l'exploitation rationnelle des ressources halieutiques, sans que pour autant il ne soit apporté de « correctif » à la trop grande segmentation des zones de pêche : conférence ministérielle sur la coopération halieutique entre les États africains riverains de l'océan Atlantique instituée par la convention de Dakar de 1991 et qui rassemble la totalité des États riverains des côtes de l'Afrique de l'Ouest ; Comité des pêches pour le golfe de Guinée Centre-Ouest, Commission sous-régionale des pêches, Comité régional des pêches du golfe de Guinée...

Cette multiplicité de structures qui pourrait être perçue comme manquant de lisibilité et de visibilité, **doit au contraire être saisie comme une opportunité par l'Union européenne pour inciter** l'ICCAT et la CTOI à **élargir les champs de coopération possibles**, avec certaines d'entre elles, sur des questions d'intérêt interrégional : évaluation, suivi et contrôle des stocks, surveillance des navires, systèmes de suivi des captures et du commerce, contrôles des transbordements et des débarquements, en particulier des cargaisons illégales largement impunis à ce jour. Pour être plus précis, cette ouverture mutuelle, que souhaite encourager le CESE, doit favoriser l'éclosion de projets partenariaux porteurs et réalisables à moyen terme. Dans le domaine de la surveillance, le plan régional de surveillance des pêches créé dans le cadre de la Commission de l'océan Indien et financé par l'UE est un exemple pertinent susceptible d'être repris. De même, dans le champ de la recherche scientifique, il serait particulièrement opportun, s'agissant des accords portant sur des grands迁ateurs ou des stocks partagés par les différents pays riverains, d'œuvrer à la création de structures de coopération au niveau sous-régional dans le but de mutualiser les moyens, d'harmoniser les pratiques et de mettre en cohérence des méthodes d'évaluation avec ce qui est fait au niveau régional au sein des ORGP.

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

Déjà en 2000, la Commission, dans sa communication *Pêches et pauvreté*, déclarait « *la pêche fait partie de la politique de développement* ». Et le Conseil dans une résolution du 8 novembre 2001, s'engageait à veiller à « *tenir compte des objectifs de développement durable et de lutte contre la pauvreté* » dans « *la mise en œuvre des interventions réalisées au titre de la politique commune de la pêche qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement* ».

Pourtant, presqu'une décennie plus tard, **le bilan sur le terrain demeure encore très en retrait par rapport aux intentions alors affichées et surtout aux résultats enregistrés** : surexploitation des stocks, déclin des industries locales de la pêche, baisse des revenus des pêcheurs, aggravation de la dépendance économique des pays d'Afrique à l'égard de l'Europe - tant pour leurs exportations que pour leurs recettes publiques -, autosuffisance alimentaire non garantie...

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 »**. Compte tenu des contraintes et des intérêts propres à chacune des deux parties, de l'amenuisement susmentionné des stocks et d'une concurrence de plus en plus forte, on ne saurait certes éluder le caractère particulièrement délicat de l'exercice. Mais, il en va de la crédibilité de l'Union européenne vis-à-vis de ses partenaires africains et au delà sur la scène internationale alors qu'elle prône une politique ambitieuse et cohérente en matière d'aide au développement.

Il s'agit donc de conférer à ce volet la consistance qui lui fait actuellement défaut en s'appuyant sur les grands axes de la communication de l'Union européenne du 8 avril 2009 intitulée : *Aider les pays en développement à surmonter la crise et en plaçant au premier rang la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD)*. En dépit des retards accumulés, le CESE considère qu'ils n'ont rien perdu de leur actualité et de leur pertinence comme cadre de référence pour progresser.

La pêche artisanale, qui tient une place centrale dans la vie économique et sociale de nombreux PED, peut à l'évidence permettre d'avancer dans cette direction. Indispensable à la sécurité alimentaire de plusieurs millions de personnes, elle a une contribution à apporter non seulement à la réduction de l'extrême pauvreté et de la faim - le 1^{er} des OMD -, mais également à l'amélioration de la santé maternelle, à la lutte contre la mortalité infantile, à l'élévation des taux d'alphabétisation et de scolarisation, à l'égalité entre les

hommes et les femmes... Notre assemblée demande que, conformément à l'esprit des engagements de l'Union européenne en faveur d'une pêche responsable et durable, **la sauvegarde et plus encore le développement de la pêche artisanale** relèvent de dispositions précises dans les APP eux-mêmes et, principe de cohérence oblige, **dans les documents de stratégie nationale pour la réduction de la pauvreté**. Mais, au delà du développement, c'est un meilleur encadrement des conditions dans lesquelles s'exercent ces pêcheries artisanales qui doit être visé : modernisation et mise aux normes des navires et matériels de pêche et des infrastructures de débarquement pour une plus grande sécurité, création de filières de commercialisation adaptées, formation professionnelle, meilleure structuration des organisations de pêcheurs...

Reste que dans un contexte de mondialisation, l'indispensable consolidation des activités de pêche artisanale ne saurait pour autant occulter la nécessité de **préparer le secteur halieutique africain à une meilleure insertion dans les courants d'échanges internationaux**. De ce point de vue, notre assemblée note que **la présence de l'industrie européenne n'a pas eu les retombées positives que l'on aurait pu en attendre sur les économies locales et en termes de créations d'emplois**. Si des sociétés mixtes ont été constituées, le CESE constate que leur contrôle échappe, dans une large mesure, aux pays côtiers. **Ce sont des partenariats plus à parité entre entreprises africaines et européennes et plus structurés à partir d'objectifs convenus en commun qu'il conviendrait de bâtir**. Toutefois, ces alliances, tout comme des entreprises purement locales en plus grand nombre, ne pourront s'ancrer dans le tissu économique sans qu'au préalable, il ne soit remédié à deux handicaps majeurs : **le manque d'infrastructures et la faiblesse des compétences administratives et techniques** pour soutenir la concurrence et s'adapter aux normes sanitaires et phytosanitaires ainsi qu'aux exigences actuelles et à venir de qualité, de traçabilité et de labellisation des produits. Sur ces aspects, **il est essentiel que les négociateurs parviennent à définir des axes forts en matière d'assistance technique, de formation et d'investissements au profit de l'éification d'infrastructures modernes de débarquement, de conditionnement et de transformation**.

Mais, au delà, c'est 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 cette problématique d'une meilleure articulation entre notamment politique de développement et politique commerciale.

Sur ces sujets, le CESE ne peut que réitérer l'inquiétude qu'il avait exprimée dans son avis *Construire l'avenir par une France plus forte et plus solidaire* adopté en plénière le 10 février 2010, quant au blocage des négociations sur les APE. Alors que ces accords étaient censés favoriser l'intégration régionale et à travers elle, l'intégration dans l'économie mondiale

des pays de l'Afrique subsaharienne, priorité a été donnée à la libéralisation des échanges au nom de la clause de la nation la plus favorisée. Aussi, **c'est avec la plus grande vigueur qu'il se prononce en faveur d'une relance des pourparlers sur les APE, dont l'articulation avec les règles générales de l'OMC doit tenir compte de la situation économique et sociale des pays susvisés. Il est également urgent**, comme le recommande le Comité économique et social européen dans l'avis qu'il a rendu, le 24 novembre 2009, sur la communication du 8 avril 2009 susvisée, **de relancer, au sein de l'OMC, sous une impulsion forte de l'Union européenne, les négociations commerciales internationales**. Le CESE relève et regrette que les discussions conduites par le « groupe de l'OMC sur les règles » en ce qui concerne l'éventuelle diminution des subventions au secteur des pêches et l'octroi en contrepartie, au bénéfice des PED, d'un traitement spécial et différencié piétinent et pâtissent de ce climat général d'impasse dont on ne pourra envisager de sortir sans une volonté politique forte affirmée par les principaux groupes de protagonistes.

De façon plus générale et pour conclure sur ce point, le CESE souhaite mettre l'accent sur l'importance et l'intérêt qui s'attachent à la réalisation d'**évaluations régulières de l'impact, pour les populations, des accords de pêche**. Il est d'ailleurs significatif que les organisations professionnelles de la pêche signataires de la déclaration de Nouakchott soient elles-mêmes demandeuses de telles évaluations « *afin de pouvoir mieux apprécier leurs coûts et bénéfices économiques, sociaux, environnementaux* ». Bien que prévue par la Commission en 2002, dans le cadre de la réforme de la PCP, cette procédure ne demeure encore qu'exceptionnellement mise en pratique. **Notre assemblée recommande, en association étroite avec les acteurs concernés dans les États africains, de rendre plus systématiques ces études d'impact et, dès lors qu'elles existent, d'en assurer une diffusion qui ne se cantonne pas, comme trop souvent, aux institutions de l'UE et aux cercles qui gravitent autour.** 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**. Pour sa part, l'Union européenne s'est engagée à intégrer, dans ses politiques commerciales et de développement, les principes énoncés dans l'agenda pour un travail décent. Et si les APP comportent des dispositions relatives à l'emploi d'une main d'œuvre locale ainsi qu'à l'application de plein droit de la déclaration de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur les principes et droits fondamentaux au travail, la Commission, dans son rapport de 2009, n'en indique pas moins que « *les conséquences sociales des accords de pêche restaient une source de préoccupation* ». Ses observations ne justifient que plus un élargissement à l'avenir des évaluations aux deux thématiques susmentionnées.

2. Dessiner une vraie stratégie de partenariat

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

La réforme de la PCP de 2002 s'est traduite par une révision des modes d'intervention de l'Union et, dans cet esprit, les APP sont fondés sur le principe d'un transfert en cours, au profit des pays tiers, de la définition des objectifs de leur politique sectorielle de la pêche. En pratique cependant, **les conditions d'une définition réellement partenariale des priorités demeurent difficiles à réunir**. Ne disposant pas ou que partiellement des capacités d'expertise et des outils de gestion nécessaires, les autorités des pays africains partenaires ne sont pas en mesure, le plus souvent, d'en analyser de façon exhaustive les implications économiques et sociales et d'en assurer la pleine mise en œuvre. De surcroit, plusieurs de ces pays sont malheureusement minés par des conflits internes ou fragilisés par une grave instabilité politique. Et, le secteur halieutique - pas plus que d'autres - n'échappe ni à la corruption, ni aux trafics qui gangrènent les économies africaines, ni aux conséquences paralysantes d'une gestion administrative défectueuse.

Quels que soient les difficultés et les obstacles, **le CESE considère le processus de responsabilisation des pays partenaires comme une avancée positive**. En revanche, **il faut que l'Union européenne accompagne ce mouvement**. Il en va de l'instauration d'un dialogue plus équilibré entre les deux parties. **Elle doit épauler ces pays à cibler**, en toute connaissance de cause et à l'aune des particularités de leur contexte local, **leurs priorités**. **Elle doit**, par ailleurs, **les aider à se doter d'instruments de gestion et d'indicateurs de suivi indispensables à la mise en œuvre et au contrôle des actions engagées**. 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 les dispositions des accords sur ce sujet restent très générales et que leur destination est perçue comme manquant de transparence. Dans ce contexte, le CESE ne verrait donc que des avantages à ce que **l'on s'interroge sur la pertinence de la dévolution de cette aide sous la seule forme de financements** susceptibles de plus de s'entrecroiser, de se superposer à d'autres dispositifs budgétaires émanant de l'Union ou d'autres institutions internationales : Fonds européen de développement, prêts bonifiés de la Banque européenne d'investissement, interventions de la Banque mondiale, du Programme alimentaire mondial... Faute d'être parvenu, à ce jour, à une meilleure coordination d'une aide intrinsèquement fragmentée et éparsillée, il suggère, pour plus d'opérationnalité, **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 qui seraient l'objet d'une évaluation au terme de leur réalisation**.

En revanche, cette responsabilisation des pays signataires des accords sur un plan plus général, ne pourra revêtir tout son sens sans **la promotion**, par ailleurs, **d'une bonne gouvernance, le respect des droits de l'Homme, l'édification d'un État probe doté de solides institutions administratives et judiciaires**. Dans son avis *Les objectifs de développement du millénaire : quels financements innovants ?* adopté en 2006, le CESE soulignait que cela reposait notamment sur un service public de qualité et bien géré pour enclencher et réaliser les indispensables réformes internes. Il écrivait : « *Il est en effet avéré que les pays dont la gouvernance s'est améliorée ont une croissance économique plus importante et obtiennent des résultats très encourageants en matière de réduction de la pauvreté* ».

En tout état de cause, **le CESE se déclarerait à tout le moins favorable à la reprise**, dans le volet « Coopération et aide au développement » des APP, **des principes généraux relatifs à l'aide au développement et plus particulièrement des « éléments essentiels et fondamentaux » mentionnés à l'article 9 de l'accord de Cotonou du 23 mai 2000** se rapportant au respect des droits de l'Homme, aux principes démocratiques et à l'État de droit ainsi qu'à la bonne gestion des affaires publiques.

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

Si la responsabilisation des États tiers est étroitement dépendante de l'existence d'un État de droit, elle est tout aussi **indissociable d'un renforcement du rôle des acteurs de la société civile et de leur association à l'élaboration des APP**. De par leur connaissance du terrain, mais singulièrement aussi des besoins et des attentes des communautés locales des pêcheurs, elles peuvent utilement contribuer à la réflexion et aux débats sur l'avenir et le contenu de ces accords. Dans cette perspective, **le CESE encourage 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 mettant l'accent sur : leur création lorsqu'elles n'existent pas ou, le cas échéant, sur **la nécessaire consolidation des organisations présentes** ; l'appui à l'institution et à l'animation de réseaux à partir des structures en place dans le but de faciliter les échanges d'expériences et de connaissances entre communautés et de bâtir des projets de développement ; **l'extension de la participation des femmes dans toutes les organisations** compte tenu de leur forte implication économique dans la transformation et la commercialisation des produits de la pêche...

Le CESE rappelle, comme il l'a déjà fait à plusieurs reprises, **que c'est en grande partie sur l'implication et les initiatives de leurs sociétés civiles que le développement des pays pauvres peut trouver son appui**, en amenant plus de citoyens à veiller, à contrôler les pouvoirs publics, en favorisant les processus de démocratisation et en luttant contre les dérives, les gaspillages et les méfaits de la corruption.

Quant aux organisations professionnelles, elles ne disent pas autre chose dans la déclaration de Nouakchott en interpelant sur la nécessité « *de sensibiliser les gouvernements des sous-régions à l'importance de la participation des professionnels à travers le partenariat ainsi qu'au travers des institutions régionales...* ». Le CESE se félicite de cette prise de position étoffée d'une proposition de « *mise en place d'un mécanisme permanent de participation visant à l'information et à la participation des professionnels de la pêche artisanale dans tout le processus d'élaboration et de mise en œuvre du partenariat* ».

Ainsi que l'UE et les 16 pays des Caraïbes parties prenantes à l'APE *Cariforum* ont su le faire au travers de l'institution d'un comité consultatif, **notre assemblée demande que les instances européennes et les gouvernements des pays tiers signataires d'un APP apportent la plus grande attention à la participation des sociétés civiles à la préparation et aux modalités de cadrage et d'exécution des accords. En tout état de cause, une des priorités immédiates reste leur information par la mise en place de canaux appropriés, en particulier en Afrique.** Si on ne peut que saluer la très large consultation lancée par l'Union européenne sur le Livre vert de la Commission relatif à la réforme de la politique commune des pêches, il est évident que ce sont des formes de consultations plus en prise directe avec les populations qu'il convient d'envisager dans les États de l'Afrique de l'Ouest.

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** sur les aspects qui leur apparaissent les plus déterminants : le développement des pêcheries locales, la destination de la contrepartie financière, la sécurité alimentaire...

CONCLUSION

L'Union européenne a opté dès les années 1980 pour une démarche de coopération avec les États africains dans le domaine de la pêche avec une évolution progressive vers une logique partenariale des accords conclus.

Cette finalité partenariale n'a en rien perdu de sa pertinence et pourrait justifier à elle seule le renouvellement de ces accords si ce n'est que l'environnement dans lequel ils s'inscrivent s'est modifié : menace sur la pérennité de la ressource halieutique, exacerbation de la concurrence avec la multiplication d'armements en provenance notamment d'Asie, extension de la pêche illégale, crise du secteur halieutique en Europe, persistance de la très grande pauvreté.

Dans ce contexte, les APP offrent à l'évidence l'inestimable avantage d'exister et de présenter à leur échelle une forme de régulation des activités de pêche. S'il ne peut y avoir d'autre voie que celle de la reconduction de ces accords, **le CESE n'en estime pas moins qu'il faut, en cette phase de renégociation, faire montre de plus d'ambition et de volontarisme en faveur de la consolidation de leur assise et du recadrage de certaines de leurs dispositions.** L'Union européenne est, par ailleurs, à une étape charnière de sa construction et il est primordial qu'elle s'affirme plus fortement sur la scène internationale. Des accords de pêche revalorisés dans leurs objectifs ne pourraient à cet égard que l'aider à se rendre plus audible.

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. Il ne s'agit donc pas de se cantonner à poser et à réaffirmer des objectifs en faveur d'une exploitation raisonnée de la ressource que personne au demeurant ne conteste mais bien - et le défi est d'une autre dimension - de faire de ces accords d'efficaces leviers d'intervention en ciblant les priorités d'action : **le renforcement des processus d'évaluation scientifique, de contrôle et de suivi de l'état des ressources halieutiques, l'intensification des coopérations avec les ORGP et les autres instances régionales existantes, l'établissement de davantage de cohérence et de complémentarité entre les APP et les autres politiques de développement de l'Union européenne, l'encouragement à une meilleure information et au delà à une plus grande association des organisations de la société civile.**

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.

Deuxième partie
Déclarations des groupes

Groupe de l'agriculture

Le groupe de l'agriculture partage l'opinion selon laquelle il est nécessaire de maintenir des accords de pêche. Il s'agit là d'un moyen que peut utiliser l'Union européenne pour partager sa vision et son modèle économiques et aussi démontrer, concrètement, sa solidarité avec les pays du sud.

Il est absolument indispensable que l'Europe continue à mener une politique de coopération avec les États africains. Les accords de pêche en sont une expression. Il faut les renégocier, en accordant plus d'attention aux questions sociales et environnementales, mais il faut les maintenir.

Sur la création d'une organisation internationale de l'environnement, il n'est pas certain que pour l'instant, une telle structure améliorerait véritablement la gouvernance en matière de pêche. En revanche, il serait opportun d'utiliser les structures régionales actuellement existantes et qui montrent un engagement en faveur de la préservation des ressources halieutiques.

Il est essentiel de mettre sur pied des ensembles régionaux cohérents qui permettront, à terme, de construire des politiques plus solides. Si l'Union européenne s'implique dans un partenariat actif avec les différents comités et conférences régionales de l'Afrique, cela permettra certainement de mieux prendre en compte les dimensions environnementale et sociale.

Par ailleurs, la raréfaction de la ressource est un sujet fréquemment abordé mais qui ne bénéficie pas d'une évaluation suffisamment fiable. Les causes de l'évolution de la ressource sont multifactorielles. Il faut donc encourager les actions en faveur d'une coopération scientifique entre États africains et Union européenne et même, plus précisément, avec les instituts français. La dimension « recherche, connaissance et coopération scientifique » est à placer au cœur même des discussions autour du renouvellement des accords de pêche.

Le troisième et dernier point qui a attiré notre attention est le développement consacré aux organisations de la société civile. La représentation de la société civile est une chance pour toute démocratie. Les corps intermédiaires pourront faire entendre la voix des pêcheurs et de tous ceux qui travaillent pour la filière. Ils seront ainsi un des éléments fondamentaux pour mettre en œuvre et faire respecter les accords, en particulier dans leur dimension sociale.

Le groupe de l'agriculture a voté l'avis.

Groupe de l'artisanat

Dans la lignée des travaux précédents du Conseil économique, social et environnemental sur la pêche, cet avis a le double mérite de s'inscrire très en amont dans le débat sur la réforme de la politique commune de pêche et surtout de replacer l'avenir des accords de partenariats dans une approche plus globale de l'écosystème marin.

Même si aujourd'hui, le moment semble moins propice du fait des tensions politiques dans certains pays d'Afrique, le bilan mitigé de ces accords, inscrit dans les conclusions du livre vert sur la politique commune de la pêche, plaide en faveur d'une analyse approfondie et sans *a priori*.

Au-delà de la perte d'influence politique de l'UE sur la scène internationale en cas de multiplication de conventions privées peu soucieuses des conditions de travail et de la préservation de la ressource, se pose à terme l'avenir de la filière pêche dans les ZEE. C'est la raison pour laquelle le groupe de l'artisanat partage l'orientation de l'avis de renégocier ces accords.

Au regard de leur rôle structurant pour la pêche artisanale locale et le secteur de la transformation, cette renégociation doit, en premier lieu, redéfinir ce que l'on entend par « ressources excédentaires » et surtout préserver l'approche intégrée du co-développement et de versement de compensations financières affectées à l'appui de cette filière locale.

La décision récente de l'Union européenne d'encadrer davantage les importations en exigeant l'origine des produits et des navires mais également le respect des pratiques sociales et de la ressource, conforte l'intérêt pour les pays africains de maintenir ces partenariats.

Compte tenu de la concurrence accrue et surtout désordonnée sur cette partie du monde, l'avis a raison d'appeler à un certain nombre d'améliorations à apporter au contenu de ces accords.

Les négociations à venir devraient veiller à mieux protéger les intérêts des populations concernées par leur mise en œuvre, notamment en les associant le plus en amont possible comme le prévoient les études d'impact. Cela suppose de leur donner les moyens d'apprécier l'ensemble de ce dossier complexe. À cette fin, l'idée de mettre en synergie et en réseau les organismes de recherche est intéressante sur le plan financier et technique car elle devrait conduire à un diagnostic objectif de l'état de la ressource, sous réserve d'être régulièrement mis à jour. Pour permettre aux entreprises locales de répondre aux exigences de la demande de plus en plus forte en matière de sécurité sanitaire, il faudra les aider à améliorer la qualité, la traçabilité et la labellisation des produits de la pêche. À cet effet, il faudra s'assurer que les compensations financières aillent bien à la modernisation de la filière mais également à la surveillance des eaux et au contrôle des prises.

Dans le contexte général d'un écosystème menacé, le groupe de l'artisanat est conscient que ces engagements réciproques de coopération et de transparence seront vains sans la création d'une institution internationale pour peser sur le rééquilibrage des normes économiques, sociales et environnementales.

Ces arguments ont conduit le groupe à voter l'avis.

Groupe des associations

Comme l'a souligné le rapporteur, la flotte de l'Union européenne, présente sur tous les océans, est l'une des plus puissantes du monde. Le groupe des associations est sensible au principe selon lequel cette force ne peut que s'accompagner d'une proportionnelle responsabilité. Au cours de ces trente dernières années, la politique commune de pêche et les partenariats avec l'Afrique n'ont pas permis d'éviter l'appauvrissement de la ressource halieutique, l'augmentation de la pression concurrentielle, le développement de la pêche illégale et le maintien de la grande pauvreté. Pour autant, il s'agit d'une forme minimale de régulation en soi indispensable. Le groupe des associations rejoints le rapporteur pour souhaiter que la renégociation des accords de partenariat dans le secteur de la pêche soit l'occasion de plus d'ambition et de volontarisme pour préserver les ressources naturelles et se placer dans une réelle stratégie de développement. Ces deux axes sont d'ailleurs intimement liés.

En ce qui concerne les ressources, face à l'appauvrissement croissant des océans, la communauté internationale et les sociétés civiles doivent réagir. Il faut aider les pays émergents à renforcer leurs capacités de recherche, pour une évaluation précise de la ressource et un suivi des modifications des écosystèmes. La coopération scientifique doit trouver les moyens de sa pérennisation pour poursuivre la recherche et doter les communautés scientifiques du Sud d'une expertise de qualité.

L'aide au développement est le second point primordial d'une politique commune de pêche vertueuse et, l'avis le rappelle, ce volet manque jusque ici de consistance. Le secrétaire général des Nations Unies, M. Ban Ki-Moon, le martèle : « *Nous ne pouvons pas décevoir les milliards de personnes qui attendent de la communauté internationale qu'elle réalise les engagements pris dans la Déclaration du Millénaire pour un monde meilleur* ». C'est à raison que l'avis propose de faire de ces objectifs le cadre de référence d'une future politique commune de pêche et invite à évaluer sa cohérence avec les grandes lignes de la politique européenne d'aide au développement. L'évaluation de l'impact économique, social et environnemental des accords en cours de renégociation se pose avec une particulière acuité. Le groupe des associations rejoints le rapporteur pour souligner la nécessité de renforcer la société civile des États tiers pour l'associer pleinement à l'élaboration et au suivi des accords en soutenant l'émergence de structures représentatives des organisations de pêcheurs et des populations et notamment en y favorisant la participation des femmes.

En poursuivant ce double objectif, les accords actuels seraient remplacés par un cadre qui constituerait le volet extérieur d'une gouvernance mondiale de la pêche. Ce volet s'attacherait à évaluer comment une politique commune de la pêche peut effectivement aider les pays tiers à atteindre leurs objectifs en matière de sécurité alimentaire, de durabilité des pêches, de développement des communautés côtières, de création de valeur ajoutée... Toutes questions qui n'étaient jusqu'alors pas posées. C'est seulement ainsi que ces accords deviendraient, selon les vœux du rapporteur, des leviers efficaces d'intervention dans une perspective bénéfique aux deux parties.

Le groupe des associations partage ce souhait ; il a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

Les importations de produits de la pêche en France et en Europe posent question au regard de la préservation de la ressource mondiale, souvent surexploitée, et de sa répartition. Les pays du Sud ont une consommation de poisson très inférieure à celle des pays du Nord, alors qu'elle représente pour eux la première source de protéines animales.

Des accords fixent pour les pays européens les modalités de pêche des ressources non exploitées par les pays africains, faute de flottilles adaptées. Ils visent à une gestion contrôlée des ressources halieutiques, tout en établissant un partenariat économique Nord/Sud.

Côté européen, les principaux exploitants sont l'Espagne et la France. Pour cette dernière, les captures réalisées dans les zones économiques exclusives des pays concernés représentent près de 20 % des captures nationales, toutes espèces confondues, pour une redevance inférieure à 3 % du chiffre d'affaires et une commercialisation des produits sans droits de douane en Europe. Les armements embarquent plus de 300 marins bretons qui, comme leurs collègues d'autres nationalités, relèvent des normes sociales nationales.

Pour les pays d'Afrique, il est difficile, faute d'informations précises, d'évaluer la réalisation des objectifs poursuivis. Ces accords contribuent de façon importante aux budgets des États concernés. Toutefois, les analyses provenant des instances européennes, d'organisations professionnelles locales ou d'ONG, soulignent les défaillances de ces accords, que ce soit en matière de développement économique, de réduction de la pauvreté ou d'insécurité alimentaire.

Sans masquer ces critiques et selon une approche pragmatique, l'avis formule des propositions pour améliorer ces accords à l'occasion de leur renégociation.

La CFDT, qui partage cette démarche, insiste sur la nécessité d'approfondir les connaissances scientifiques pour une meilleure évaluation de la ressource et d'améliorer sa gestion selon une approche écosystémique. Ceci nécessite de doter l'IFREMER de moyens suffisants et d'organiser, sur le moyen terme, le développement d'une expertise scientifique locale.

Nous partageons également les propositions visant à développer une gouvernance mondiale des mers et océans car une gestion responsable de la ressource n'a de sens que si elle est partagée par tous les opérateurs sur la zone. Il faut donc conforter les organisations régionales de pêche et les aider pour qu'elles se dotent des moyens de surveillance adaptés.

Pour se renforcer, les partenariats doivent répondre aux attentes des pêcheurs locaux telles qu'exprimées dans la déclaration de Nouakchott, fin 2009 : investissements dans les infrastructures de débarquement pour traiter localement toutes les captures effectuées dans la zone économique exclusive, investissements en matière de formation professionnelle des pêcheurs.

La CFDT considère que les entreprises bénéficiaires de ces accords relevant de groupes internationaux du secteur alimentaire se doivent d'intégrer ces objectifs de développement local au titre de leur responsabilité sociale. De même, des initiatives locales telles le jumelage, entre les ports de Concarneau et de M'Bour, visant à la modernisation des installations portuaires et à la formation des pêcheurs, contribuent à une coopération décentralisée.

Enfin, en termes de méthode, la CFDT souligne l'intérêt de cet avis qui, bien qu'arrivant après la clôture de la procédure formelle de consultation de la Commission européenne, permet de compléter le mémorandum du gouvernement par une appréciation de la société civile française. Il serait bon qu'à l'avenir, notre assemblée s'inscrive, en amont et plus fréquemment, dans ces procédures de consultation européenne.

Compte tenu de ces convergences tant sur les analyses que sur les préconisations, la CFDT a voté cet avis.

Groupe de la CFE-CGC

L'avis dresse un panorama de la situation et des évolutions marquantes de la pêche dans le monde et présente le poids économique et social de ce secteur, tant pour l'Afrique que pour l'Europe.

La pêche doit faire face à de nombreux défis. Elle affronte à la fois un problème de raréfaction de la ressource et de surcapacité des flottes de pêche au regard de cette même ressource.

Dans un tel contexte, les Accords de partenariats dans le secteur de la pêche (APP) constituent une forme d'organisation et de régulation des activités de pêche, car ils sont fondés sur une approche intégrée de codéveloppement. Ils doivent être même consolidés dans le cadre de la réforme de la Politique commune de la pêche. En effet, un retrait de l'Union européenne entraînerait,

sous la pression des armements à dimension industrielle d'Asie, des conventions privées peu scrupuleuses des conditions de travail, de protection sociale et de sauvegarde de la ressource. En outre, ce retrait serait aussi comblé par une augmentation du nombre de navires européens passant sous pavillon de complaisance et qui échapperaient ainsi au registre communautaire des pêches.

Les négociations sont une opportunité à saisir pour corriger les faiblesses des dispositions actuelles en ce qui concerne précisément les actions d'évaluation scientifique, de contrôle, de suivi et de surveillance des ressources halieutiques.

Nous devons ainsi investir davantage dans la surveillance des pêches et le contrôle des captures. Des mesures sévères portant sur la surveillance des eaux et le contrôle des prises doivent être arrêtées. Ces contrôles sont indispensables. Concernant la lutte contre le braconnage et la commercialisation du poisson illégalement pêché, nous réclamons que tous les moyens puissent être mis en place afin d'éradiquer ces pratiques.

La pêche est un secteur qui présente un grand nombre d'accidents de travail. Elle peut être définie comme un métier très dangereux du fait que cette activité s'exerce loin de la terre, dans l'équilibre précaire d'un navire, à la merci d'un milieu hostile et de conditions de travail difficiles, où l'application des normes de sécurité reste très relative. Des aides à l'amélioration de la sécurité et des conditions de travail sont plus que nécessaires.

Il faut penser à une gouvernance mondiale des mers et océans. Actuellement, il n'existe ni mécanisme de régulation de portée générale, ni d'institution internationale à compétence générale. Juste une accumulation de textes, d'accords et d'outils de gestion sans liens entre eux qui vont à l'encontre de toute notion de développement durable. Une Organisation mondiale de l'environnement pourrait organiser les divers accords et mieux suivre leur application. Une telle institution aurait de plus pour mission d'exiger des différents acteurs le développement de comportements responsables dans l'ensemble du système international.

La pêche artisanale tient une place centrale dans la vie économique et sociale des pays en développement, l'avis mettant l'accent sur la nécessité de sauvegarder ce secteur mais aussi de contribuer à son développement.

Un renforcement du rôle des acteurs de la société civile et de leur association à l'élaboration des APP est indispensable. De par leur connaissance du terrain, elles peuvent utilement contribuer à la réflexion et aux débats sur l'avenir et le contenu de ces accords

Ce projet d'avis propose des solutions pertinentes.

Le groupe de la CFE-CGC a voté l'avis.

Groupe de la CFTC

Le groupe de la CFTC approuve les orientations de l'avis, particulièrement les propositions sur la mise en place, concernant la pêche, d'une vraie stratégie de partenariat axée sur le développement. Cela est d'autant plus indispensable dans le cadre d'accords de pêche avec des pays très pauvres, pour lesquels la pêche est un moyen indispensable pour nourrir les populations et assurer une activité économique indispensable.

Notre groupe approuve évidemment la proposition formulée de responsabiliser les États tiers et de renforcer le rôle des corps intermédiaires, c'est-à-dire les structures professionnelles et syndicales.

Le thème de la pénurie de ressources halieutiques est abordé sous un angle indispensable : la nécessité d'une évaluation scientifique, suffisamment rigoureuse pour être incontestable et partagée.

C'est un préalable à la recherche de solutions efficaces proposées par l'avis pour le repeuplement en espèces considérées comme menacées.

Enfin, nous insistons particulièrement sur un point, abordé dans l'avis, qui est fondamental. Dans les problèmes de la pêche, (comme de la finance ou du social), on ne pourra pas indéfiniment avoir un monde où certains pays ou groupes de pays (comme l'Europe) se donnent des règles et les respectent, et un immense non-droit international, où certains pays pillent les ressources en totale impunité et presque toujours au détriment des plus faibles ou des plus vertueux.

Notre groupe soutient donc totalement l'exigence, même si elle est considérée comme non réaliste, de vraies régulations internationales avec les moyens appropriés, pour en faire respecter les règles, en particulier dans le domaine de la pêche.

Le groupe de la CFTC a voté l'avis.

Groupe de la CGT

Cet avis permet de faire un constat sur la situation du secteur de la pêche dont dépend 8 % de la population mondiale, secteur qui s'est régulièrement développé durant les trois dernières décennies, se traduisant par une consommation moyenne, par habitant, passée de 9,9 kg dans les années 60 à 16 kg aujourd'hui.

Malheureusement cette hausse de la consommation montre aussi les inégalités car si elle a crû en Asie, en Chine et dans les pays développés, dans le même temps, les Africains consomment deux fois moins de poisson que la moyenne mondiale : leur consommation serait en recul et ils seraient toujours loin d'atteindre leur souveraineté alimentaire. En Afrique subsaharienne, 30 à 45 millions de personnes seraient tributaires de cette activité pour leur subsistance sans que pour autant leur sécurité alimentaire soit assurée.

L'avis pointe deux enjeux majeurs : l'un concernant l'inquiétante raréfaction des ressources, l'autre concernant une gouvernance peu opérationnelle.

Concernant le premier, le dernier rapport de la FAO souligne que le potentiel maximal de prélèvement sur les stocks naturels des océans de la planète a probablement été atteint. À juste titre, l'avis pointe le développement à grande échelle de la pratique industrielle de la pêche, dans un contexte de concurrence exacerbée par la montée en puissance de nouveaux acteurs et de techniques de pêche toujours plus sophistiquées, qui ont permis une exploitation toujours plus intensive, entraînant, selon des prévisions, une disparition des stocks de grands fonds à l'horizon 2025. S'il est évident que le secteur de la pêche est un élément de développement économique et social, il ne peut l'être que dans un cadre maîtrisé, dans une perspective de développement durable et de réponse aux besoins des peuples. Malheureusement, on pointe ici l'antagonisme existant entre cette conception et celle de recherche de créneaux financiers juteux au détriment de peuples entiers.

L'avis évoque également le fait que les subventions accordées aux flottes pourraient inciter à la surpêche. Mais un distinguo doit être établi entre subventions dédiées aux pêcheurs artisans du Sud, dont dépend la sécurité alimentaire de la population ainsi qu'une part de leur croissance, et celles destinées aux grandes sociétés internationales de pêcheries. La pêche illégale et la pratique des pavillons de complaisance par des opérateurs, y compris européens, sont de véritables fléaux qui autorisent de confortables profits pour les uns et un véritable pillage pour les pêcheurs locaux dont le champ d'activité et la subsistance s'amenuisent.

La question de la gouvernance et du contrôle est posée et l'avis relève qu'elle est peu opérationnelle mais la CGT regrette que la question sociale, en général et particulièrement la place des salariés dans cette gouvernance, soit sous-estimée dans l'avis. La persistance d'un cloisonnement artificiel entre réglementation des opérations de pêche et protection de la diversité, mais également l'extrême fragmentation du cadre juridique applicable à la haute mer, sont propices à l'extension de la pêche illégale.

L'avis insiste sur la nécessité de repenser les accords et souligne que les APP constituent une forme d'organisation et de régulation, aussi perfectible soit-elle, des activités de pêche. Nous partageons ce point de vue et surtout l'indispensable perfectibilité dont ils doivent faire l'objet, mettant au centre un partenariat véritablement équitable pour les parties, tant en matière sociale, économique, qu'environnementale, à rebours des seules lois du marché que préconise actuellement l'OMC.

Par exemple, une note du 13 juillet 2009, émise par le service juridique du Parlement européen, donne son avis sur le partenariat dans le domaine de la pêche entre la Communauté européenne et le Royaume du Maroc. Elle met en évidence la nécessaire mise en conformité, avec les principes du droit international, du droit du peuple sahraoui sur les ressources naturelles des eaux du Sahara occidental. On voit donc la perfectibilité des APP et la responsabilité du gouvernement français et de l'Europe, afin de faire respecter le droit international en la matière.

La préservation des ressources doit faire l'objet d'évaluations scientifiques de haut niveau et la recherche doit avoir un caractère prioritaire en misant sur l'institution ou la consolidation des partenariats UE/Afrique. Dans ce but, la CGT soutient qu'il est important que les instituts scientifiques français impliqués, IRD (Institut de recherche pour le développement) et IFREMER (Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer) soient dotés de moyens suffisants pour être en mesure de pérenniser leurs actions de coopération.

La question de la surveillance des pêches et le contrôle des captures nécessitent des mesures rigoureuses. Or, dans la pratique, les APP, dont les plus récents comportent des dispositions relatives à la surveillance des navires par satellite, ne sont pas réellement opérationnels.

S'il est indéniable que les APP doivent être placés dans une stratégie de développement durable, le bilan demeure très insuffisant : surexploitation des stocks, déclins des industries locales de la pêche, baisse des revenus des pêcheurs, aggravation de la dépendance économique des pays d'Afrique à l'égard de l'Europe, tant pour leurs exportations que pour leurs recettes publiques, autosuffisance alimentaire non garantie.

Il importe donc de négocier des accords plus équilibrés fondés sur une réévaluation du volet « Aide au développement », s'appuyant sur la réalisation des objectifs de développement pour le millénaire, qui n'ont rien perdu de leur pertinence et de leur actualité dans un contexte de crise dont les peuples ne sont en rien responsables. Cela implique de réaliser plus régulièrement des évaluations de l'impact, pour les populations, des accords de pêche.

Enfin, l'avis prône un renforcement du rôle de la société civile, un soutien actif à l'émergence et à l'enracinement, dans le tissu local, des populations de pêcheurs mais également des structures représentatives des organisations professionnelles des pêches.

La CGT partage bien évidemment ces propositions, en veillant à s'appuyer réellement sur les propositions de l'ETF contribuant ainsi à la lutte contre le *dumping social*.

Le groupe CGT a adopté l'avis.

Groupe de la CGT-FO

Le groupe de la CGT-Force ouvrière tient tout d'abord à féliciter le rapporteur pour cette initiative. Cet avis du Conseil économique, social et environnemental est en effet de pleine opportunité : tant du point de vue du moment, en regard de la réforme de la politique commune de la pêche de l'Union européenne, que de celui des questions qu'il soulève, liées aux enjeux que recouvre l'activité économique de la pêche.

Comme l'avis le souligne, cette activité est de première importance étant donnée la population concernée directement ou indirectement en termes d'emplois mais en premier lieu parce l'on touche aux besoins alimentaires essentiels.

Les modalités de la pêche, l'exploitation et le commerce de ses produits doivent impérativement respecter les politiques de développement et la durabilité de la ressource.

Ces pratiques mettent ainsi en lumière les contradictions insoutenables pour la CGT-FO des modalités actuelles de la mondialisation, gouvernée trop souvent par des intérêts mercantiles ou par les règles souveraines du marché au détriment des politiques d'aide au développement des populations les plus fragiles. Elles ne prennent pas en compte la préservation et le développement de l'emploi, dans des conditions respectueuses de la santé, de la sécurité et des normes générales du travail.

De ce dernier point de vue, la CGT-FO estime que cet avis devrait conduire le gouvernement à mettre l'accent, dans le cadre de la réforme de la PCP et d'une organisation de la pêche à l'échelon global - la « gouvernance mondiale des mers et océans » - sur le volet social, et, en particulier, sur la mise en œuvre et le respect de la dernière convention de l'OIT sur le travail dans la pêche. En effet, celle-ci, adoptée lors de la Conférence internationale du travail de juin 2007, a mis à jour un ensemble de normes précédentes afin « *d'assurer que les pêcheurs bénéficient de conditions décentes pour travailler à bord des navires de pêche en ce qui concerne les conditions minimales requises pour le travail à bord, les conditions de service, le logement et l'alimentation, la protection de la sécurité et de la santé au travail, les soins médicaux et la sécurité sociale* ».

Rappelant la position déjà exprimée par notre Conseil en faveur de la création d'une organisation internationale de l'environnement, le rapporteur souligne très justement la nécessité, face à l'OMC, d'un rééquilibrage entre normes commerciales, sociales et environnementales.

Plus qu'un rééquilibrage, pour la CGT-FO, la question doit être posée du bien fondé du traitement de la production et des échanges des produits alimentaires, ceux de la pêche en l'occurrence mais plus largement de l'agriculture, comme contrepartie au commerce de produits industriels et de

services dans le cadre de l'OMC dont la logique demeure celle de la moindre règle !

Dans l'avis du Conseil sur *L'Union européenne et ses relations de voisinage*, il était déjà souligné que, dans un contexte d'asymétrie importante des niveaux de développement, le seul levier de la libéralisation des échanges comporte des effets de dumping (normatifs, sociaux, environnementaux, fiscaux), ainsi que des risques de déséquilibre accru des économies et des situations locales. Ce commentaire vaut, en particulier, pour la renégociation des Accords de partenariat économique entre l'Union Européenne et les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique), point sur lequel il est également mis l'accent dans le présent avis: ces effets et ces risques devraient être pris en compte de la même façon pour ce qui concerne la réforme de la Politique commune de la pêche et l'élaboration des Accords de partenariat dans le secteur de la pêche.

Le groupe FO ne peut, en lien avec ces considérations, qu'appuyer la nécessité d'évaluations régulières de l'impact de la prise en compte de la dimension sociale et bien sûr de la consolidation d'organisations représentatives, et indépendantes, représentant de manière distinctes les employeurs et leurs différents échelons - question importante dans un secteur souvent organisé autour de structures artisanales - les salariés et les populations directement concernées.

Le groupe de la CGT-FO a voté l'avis.

Groupe de la coopération

Cet avis permet de résister l'avenir des accords de pêche entre l'Union européenne et les pays africains, dans un contexte plus large, à l'aune des grands enjeux mondiaux : avenir de la filière pêche en Europe et en Afrique, exacerbation de la concurrence entre flottes, développement de la pêche illicite, menace sur la sécurité alimentaire, appauvrissement des écosystèmes, lutte contre la pauvreté. Le groupe de la coopération soutient l'ensemble des préconisations et souhaite insister plus particulièrement sur trois points.

- Positionner les Accords de Partenariat dans une stratégie de développement des pays africains, est essentiel : ces accords sont fondés sur une approche intégrée de co-développement et de versement de compensations financières destinées à l'appui des filières locales de production. Le groupe de la coopération est convaincu que dans un marché mondial dérégulé, l'aide européenne doit être mise au service de l'organisation de la production et de la structuration du tissu économique local dans ces pays. Il faut préparer le secteur halieutique africain à une meilleure insertion dans les courants d'échanges internationaux par le biais d'assistance technique, de formation et d'investissements au profit de l'édification d'infrastructures modernes de débarquement, de conditionnement et de transformation. Il est donc nécessaire de mettre l'accent fortement sur le volet « Aide au

développement » indispensable à la sécurité alimentaire de plusieurs millions de personnes, à l'amélioration de la santé maternelle, à la lutte contre la mortalité infantile, puisque le poisson demeure la principale source de protéines d'origine animale dans les pays les plus pauvres. L'Union européenne doit se battre pour défendre la comptabilité de ces accords avec les négociations commerciales en cours à l'OMC.

- Il faut réguler les activités liées à cette filière et promouvoir une réelle gouvernance des mers au niveau mondial. L'avis souligne bien que les accords de partenariat ont le mérite d'exister et de constituer une forme d'organisation et de régulation, aussi perfectible soit-elle, des activités de pêche. Si l'UE se retirait, elle serait aussitôt remplacée par des pays nettement moins regardants sur la préservation des espèces, les conditions de travail des équipages, les règles sanitaires, etc. Il faut avancer vers une gouvernance efficace des mers et océans, au regard de l'extrême fragmentation du cadre juridique applicable à la haute mer, propice à l'expansion de la pêche illégale. L'UE doit faire entendre sa voix dans les enceintes régionales et multilatérales où se nouent les débats pour une gouvernance des mers et des océans (ONU, FAO, etc.).
- Enfin, ces accords doivent être mis au service d'un juste équilibre entre protection de la ressource et préservation d'une activité économique essentielle pour garantir l'approvisionnement du marché communautaire, et déterminante pour de nombreuses régions côtières. L'évolution de ces accords vers une logique de développement durable doit être renforcée : il s'agit de mettre l'accent sur l'évaluation scientifique et le suivi de la ressource et sur la surveillance des pêches illégales. Dans un contexte marqué par l'arrivée en force des armateurs asiatiques, l'aggravation de la pêche illégale ou encore l'apparition du phénomène de la piraterie, une démobilisation de l'UE serait contraire à l'objectif d'une gestion plus responsable de la ressource et d'appui au développement de ces pays. Pour autant, des progrès restent à accomplir afin, en particulier, de favoriser une plus grande responsabilisation des pays signataires selon une approche davantage régionalisée, pour laquelle l'Union européenne peut faire partager son expérience.

Le groupe de la coopération a voté en faveur de l'avis.

Groupe des entreprises privées

Alors que les appels en faveur de la préservation des ressources halieutiques mondiales et la protection des mers et océans ne cessent de se multiplier, le rapporteur nous a permis, à travers cet avis, d'appréhender les enjeux et les défis auxquels est confrontée la Politique commune de la pêche (PCP). L'industrie de la pêche se situe aujourd'hui à la confluence environnementale, sociale et économique de notre temps.

Le secteur de la pêche constitue une source importante des recettes publiques pour de nombreux pays africains. L'Union européenne a noué, dès les années 1980, des accords de coopération avec les États africains dans le domaine de la pêche qui ont contribué de manière sensible à **l'amélioration de la gestion locale des pêches**. Les anciens régimes d'accès assortis d'une contrepartie financière ont été remplacés par de véritables **partenariats en faveur de l'instauration d'une pêche durable et responsable**, dans le cadre des Accords de partenariat de pêche (APP) conclus avec les pays tiers.

À l'heure de la révision de ces accords, la Commission gagnerait à renforcer le cadre opérationnel de gestion des compensations financières en faveur des pays africains. Celui-ci doit comporter des objectifs chiffrés en matière de soutien aux pêcheries locales. Ainsi, une part des sommes collectées pourrait servir à financer l'émergence d'une industrie locale de transformation du poisson. Il s'agit là d'une démarche œuvrant pour la promotion des investissements et la création des emplois qui pourrait profiter aux entreprises européennes à travers la création de co-entreprises, les transferts de savoir-faire et de technologie et les investissements dans les industries de transformation.

Le groupe des entreprises privées soutient la proposition de rendre la politique communautaire d'aide au développement cohérente avec les objectifs des accords de partenariat de pêche. Il est donc important de veiller à ce que ces accords soient conformes aux objectifs des stratégies de développement des pays concernés et du document cadre de partenariat conclu entre ces derniers et la Commission européenne.

La recherche d'une concurrence équitable pour tous les acteurs de l'économie maritime mondiale doit figurer au cœur de la politique commune de la pêche. Face à la montée en puissance de la concurrence émanant de certains intérêts privés, notamment d'Asie, il faut conserver la place des armements industriels de l'Union européenne sur les côtes africaines. Le groupe des entreprises privées préconise en la matière de militer sur la scène internationale en faveur du respect des accords internationaux de préservation des ressources halieutiques en sanctionnant notamment les importations de poissons en provenance de pays ou d'armements peu soucieux des règles environnementales et sociales.

L'absence de moyens de surveillance des côtes et de vérification des stocks dans certains pays africains ressort nettement comme une contrainte majeure au développement d'une filière locale de la pêche. Les APP pourraient contribuer au renforcement des moyens de contrôle, de suivi et de surveillance des eaux des pays africains, dans le cadre d'une démarche partenariale. Une coopération étroite entre pays voisins en la matière doit être encouragée, notamment dans le cadre des organisations régionales de la pêche, de nombreuses zones de pêche dépassant les frontières maritimes nationales. La revalorisation des notions de partenariat et d'aide au développement pourrait tout à fait constituer un effet de levier pour le financement de la capacité d'évaluation scientifique, de contrôle et

de suivi de l'état des ressources halieutiques notamment au niveau régional, d'autant plus qu'elle pourrait contribuer à lutter contre la pêche illégale non-déclarée, non-réglementée (INN).

Par ailleurs, dans un contexte d'explosion de la demande et de l'épuisement des stocks halieutiques, la politique de la pêche ne peut se dissocier de la question primordiale de la préservation de l'environnement. La question d'une pêche durable et responsable doit rester prioritaire dans la négociation des APP. À cela s'ajoute la prise en compte des conséquences de la pêche industrielle, du trafic maritime et du changement climatique sur l'équilibre des écosystèmes marins. Il convient donc de trouver un juste équilibre entre le risque de surexploitation et le maintien d'une flotte de pêche communautaire compétitive et adaptée aux besoins de l'industrie. À ce titre, notre groupe partage la préconisation d'appliquer le code de conduite et l'accord de la FAO pour une pêche responsable et d'assurer la conformité des règles internationales de conservation et de gestion des stocks dans une approche globale.

En outre, les zones côtières accueillent un autre secteur économique important : le tourisme. Il est donc impératif d'exploiter les ressources de la mer de façon responsable et de conserver la biodiversité marine. Les pays africains pourraient rallier d'autres pays riverains et côtiers autour d'une position communautaire en faveur d'une gouvernance mondiale des mers et océans. C'est pourquoi, les APP constituent, pour l'Union européenne, un outil indispensable à la constitution d'une architecture mondiale de gestion des ressources marines.

En conclusion, le groupe des entreprises privées, soutenant l'essentiel des propositions du rapporteur, a voté l'avis.

Groupe de la mutualité

Le sujet des accords de pêche entre l'Union européenne et l'Afrique dépasse largement le cadre économique pour poser à la fois des questions sociales et environnementales.

L'importance du secteur de la pêche, tant pour l'Union européenne que pour l'Afrique, est cruciale : la pêche apporte à la fois une contribution à l'alimentation mais aussi à l'emploi et à l'économie.

La réfaction des ressources, les projections démographiques et la hausse de la consommation de poissons interrogent directement la gestion mondiale et le développement de la pêche.

Si le constat dressé sur les Accords de pêche (APP) entre l'Union européenne et les pays africains est loin d'être parfait, il n'en demeure pas moins que l'absence d'accords serait une porte ouverte aux accords privés qui n'auraient pas les mêmes exigences vis-à-vis des populations locales et de la sauvegarde des ressources.

Ces accords de partenariat, actuellement en cours de renouvellement, doivent permettre un appui plus fort au développement responsable et durable de filières halieutiques locales. Il faut instaurer un dialogue réel sur les intérêts des populations locales et sur l'orientation des financements, parallèlement à une évaluation et à un contrôle accru des captures face à une raréfaction des ressources et à une demande croissante.

Les futurs APP devront ainsi établir de façon plus formelle des évaluations régulières de l'impact économique, social et environnemental, particulièrement en matière de sécurité sanitaire et de gestion des ressources.

L'avis insiste sur le rôle primordial de la pêche artisanale qui participe de la réalisation des ODM à la fois en termes de réduction de la pauvreté car elle offre, en Afrique subsaharienne un emploi à près de 10 millions de personnes mais aussi parce qu'elle demeure, dans de nombreux pays, la source principale de protéines d'origine animale. En effet, les produits à base de poisson constituent la forme la moins chère et la plus accessible (poisson séché notamment) de protéines animales pour les catégories les plus pauvres, jouant ainsi un rôle crucial pour leur sécurité alimentaire.

C'est pourquoi le groupe de la mutualité partage, avec le rapporteur, la nécessité de « négocier des accords plus équilibrés fondés sur une réévaluation du volet « Aide au développement ».

Enfin, si la question de la sécurité sanitaire des produits halieutiques préoccupe surtout la pêche dans les mers fermées (changements climatiques globaux, bio toxines marines, métaux lourds...), le groupe de la mutualité insiste pour que des évaluations régulières soit réalisées afin d'éviter tout problème de santé en émergence.

Comme le souligne l'avis, l'Union européenne, aidée en cela par la société civile, a un rôle important à jouer dans la gouvernance mondiale de la pêche.

L'avis, qui nous est présenté, au-delà de ses aspects techniques et juridiques, participe à la prise de conscience de la nécessité d'une régulation des activités de pêche, régulation qui doit adopter une approche éco systémique qui englobe les aspects économiques, sociaux et environnementaux. Le groupe de la mutualité apporte son soutien à l'avis.

Groupe de l'Outre-mer

En se penchant sur la problématique et l'avenir des relations en matière de pêche, entre l'Union européenne et les pays africains, la section des relations extérieures a abordé une question qui intéresse au plus haut point les départements et collectivités d'Outre-mer, et le groupe a été très attentif aux termes de l'avis.

Il se sent, en effet, concerné de plusieurs manières. D'abord, par certains aspects de l'analyse qui coïncident parfaitement avec les constats faits Outre-mer, mais aussi parce qu'il est extrêmement vigilant à ce que les termes de

certains accords ne soient pas contraires aux intérêts des populations ultramarines et notamment des professionnels de la pêche.

L'avis dresse un tableau détaillé des accords de pêche existants en soulignant combien ils permettent un partenariat efficace et productif pour les deux parties. Pour l'Europe, qui dispose du territoire maritime le plus étendu du monde grâce à ses régions ultrapériphériques, mais aussi pour l'Afrique où la filière halieutique et aquacole représente une part non négligeable du Produit national brut. Il souligne, à juste titre, que ces accords ne valent que parce qu'ils concernent directement l'activité de millions d'individus en Europe et sur le continent africain. Il rappelle notamment que selon les statistiques de la FAO, ce sont 43,5 millions de personnes qui se livrent directement à la production primaire de poissons et 125 millions qui sont employées dans la transformation, la commercialisation et les autres industries liées au poisson. Les enjeux sont donc de taille et le Conseil économique, social et environnemental convient, comme beaucoup, que même si ces accords ne sont pas parfaits, il conviendrait tout de même de les reconduire, au moins en l'état.

Mais, l'objectif de l'avis est précisément de conduire le CESE à préconiser un certain nombre d'améliorations ou d'innovations lors de la renégociation qui va s'ouvrir prochainement. Quand on sait que certains accords bilatéraux sont passés directement avec des pays comme les Comores, Madagascar, Maurice ou les Seychelles, le groupe de l'Outre-mer pense qu'il convient que la France soit vigilante lors de cette renégociation.

Le groupe pense, comme le rapporteur, qu'il faut rappeler quelques exigences fortes à l'occasion de cette renégociation :

- réaffirmer combien ces accords constituent une forme d'organisation et de régulation des activités de pêche en insistant, comme c'est déjà le cas, sur le recrutement local dans les équipages de navires ;
- garantir les intérêts des populations concernées ;
- œuvrer pour que la communauté internationale se mobilise en faveur de la préservation des richesses des mers ;
- mettre en place des dispositifs d'évaluation scientifique de la ressource ;
- s'orienter délibérément vers une gouvernance mondiale des mers et des océans.

Certes, le groupe de l'Outre-mer soutient ces préconisations mais l'expérience sur le terrain, dans les collectivités ultramarines, le conduit à formuler à son tour une recommandation majeure. Il ne sert à rien dans de telles circonstances d'affirmer haut et fort ses convictions et sa volonté si, dans le même temps, ne sont pas prises concrètement des décisions et si ne sont pas mis en place des moyens pour les faire aboutir.

Ainsi l'avis rappelle, fort justement, qu'il est important que les instituts scientifiques français impliqués comme l'IRD (Institut de recherche pour le développement) et l'IFREMER (Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer) dont l'expertise est internationalement reconnue, soient dotés de moyens suffisants pour être en mesure de pérenniser leurs actions de coopération. Or, que constate-t-on? Qu'au contraire, l'un de ces instituts installé Outre-mer vient de fermer ses portes, sans doute faute de moyens suffisants.

L'avis souligne l'importance des collectivités d'Outre-mer en rappelant qu'au sein de l'Union européenne, la France dispose d'une influence considérable grâce à ses régions ultrapériphériques et qu'elle doit utiliser cette influence pour faire entendre sa voix dans les enceintes régionales et multilatérales. Ceci donne donc l'occasion de demander à nouveau que, dans ces négociations, notre gouvernement associe plus étroitement les représentants de son Outre-mer. C'est déjà le cas dans les instances régionales où la France est souvent représentée par des élus régionaux ou territoriaux. Ce pourrait être aussi le cas au niveau européen. Il est, en effet, paradoxal que des accords soient passés avec des pays étrangers, sans que l'on se préoccupe des conditions de développement durable de la pêche dans les collectivités d'Outre-mer.

Le groupe a voté l'avis.

Groupe des personnalités qualifiées

M. Sylla : « L'importance économique et sociale des activités liées à la pêche ne fait aucun doute et il s'agit aujourd'hui à la fois de réaffirmer la nécessité de maintenir une industrie de la pêche solide en Europe et d'aider simultanément les pays partenaires à se doter de leurs propres capacités de pêche. Cet avis met ainsi bien en évidence l'articulation entre les domaines économique, social et environnemental à travers l'industrie de la pêche, d'autant qu'il s'appuie sur le vécu des gens. Mais, il apporte aussi une intéressante contribution dans le contexte plus large des grands enjeux mondiaux auxquels les activités de pêche sont directement confrontées, à savoir le développement solidaire, le respect des travailleurs et des artisans, la lutte contre la précarité. En outre, on ne saurait oublier que 2010 marque le début d'un processus de discussion au sein de l'UE dans lequel l'intervention du Parlement européen donnera une dimension plus opérationnelle et moins technocratique aux négociations, puisque depuis le traité de Lisbonne, la Commission n'est plus la seule à décider des futures Politiques communes de pêche.

L'avis montre que la pêche est un miroir grossissant des énormes difficultés d'un continent comme l'Afrique : érosion des côtes due aux changements climatiques, appauvrissement des écosystèmes et des stocks, exacerbation de la concurrence entre flottes, développement de la pêche illicite, menaces sur la sécurité alimentaire, lutte contre la pauvreté. La FAO évalue à 43 millions le nombre de personnes se livrant directement à la pêche primaire du poisson, que ce soit en milieu naturel ou dans l'aquaculture, et à 125 millions

ceux qui travaillent dans la transformation et la commercialisation. Au total, si l'on tient compte des personnes à charge, ce seraient 520 millions d'individus, soit 8 % de la population mondiale qui dépendraient de ce secteur. Les chiffres sont encore plus parlants en Afrique où la pêche artisanale est très prégnante, notamment en Afrique subsaharienne, et participe à la structuration de la vie socioéconomique car il s'agit d'une activité à forte densité de main-d'œuvre. Le rapporteur l'a rappelé : 6 à 9 millions d'Africains travaillent dans le domaine de la pêche et 45 millions d'entre eux en dépendent, sans que leur sécurité alimentaire soit pour autant assurée. Les femmes, notamment, jouent un rôle déterminant dans les activités de transformation, de commercialisation et de distribution du poisson, et leur apport à l'économie et à la cohésion est important. Or, faute d'un véritable accord, elles seront pénalisées d'autant qu'un accroissement démographique se profile d'ici dix ans, que la raréfaction des stocks ne permettra pas de répondre à la demande locale et que le déficit commercial ne fera qu'augmenter.

En outre, comme l'a fait le rapporteur, il faut insister sur la nécessité d'inscrire la sauvegarde, et plus encore le développement de la pêche artisanale, dans des stratégies nationales de réduction de la pauvreté. Les négociations doivent, à cet égard, 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.

Enfin, sans maugréer contre les pays émergents, car, après tout, les pays africains ont le droit de passer des accords avec qui ils veulent, il existe quand même une concurrence déloyale entre eux et ceux qui, aujourd'hui, organisent un véritable pillage de leurs ressources avec des flottes puissantes qui pénètrent en pleine nuit dans leurs eaux territoriales. Outre le fait que ces concurrents transgressent les lois en vigueur et agissent donc en toute illégalité, c'est souvent la bataille du pot de fer contre le pot de terre, car face aux énormes chalutiers venus notamment de Corée, les pirogues font très peu le poids. En Guinée, le centre national de surveillance n'a qu'une vedette en activité, pas très puissante, qui ne peut aller très loin des côtes et sans équipement pour sortir la nuit : la pêche nocturne reste donc sans surveillance. Le pillage se passe dans les zones réservées à la pêche artisanale le jour et, au cours de ces dernières années, des dizaines de pêcheurs sont morts à cause de l'incursion de ces flottilles coréennes et chinoises de pêche d'espèces à très haute valeur commerciale.

Or, il existe des solutions. Dans les années 2000, on a ainsi muni des pêcheurs de moyens de communication à haute fréquence et ces pratiques de prévention ont permis de réduire les incursions dans les zones artisanales de 450 à 80, le nombre de conflits en mer de 240 à 35, le nombre d'accidents et de collisions entre bateaux industriels et piroguiers de 200 à 15 et le nombre de décès suite à ces accidents de 20 à zéro.

Cet avis est tout à l'honneur du rapporteur. Comme le disaient MM. Pasty et Gentilini, écrire une histoire humaine, c'est aussi pouvoir partir de choses très simples, et, en effet, c'est au cours d'un voyage au Sénégal qu'est née la belle idée de travailler sur le sujet. Quoi qu'il en soit, la nécessité impérieuse aujourd'hui est de réaffirmer les attentes en matière de partenariat, de préserver les ressources et de donner une dimension sociale aux accords. Vous l'avez compris, je voterai cet avis ».

Groupe de l'UNAF

Ce nouvel avis complète la réflexion du Conseil économique, social et environnemental sur les politiques de la pêche, qui se saisit ainsi du sujet, en amont des échéances de renégociation de la Politique commune de pêche, à partir de la question des accords de pêche entre l'Union européenne et des pays africains. Le groupe de l'UNAF se félicite de cette initiative du rapporteur et soutient l'ensemble des préconisations de l'avis.

En effet, la préoccupation constante de préserver la richesse halieutique, par l'organisation « d'une pêche responsable et durable », emporte une adhésion sans réserve du groupe de l'UNAF.

Les familles, notamment celles directement concernées par cette activité dans nos régions métropolitaines et ultramarines, souhaitent autant la promotion et la conservation d'une filière professionnelle indispensable pour la vie de ces régions, que la garantie d'un approvisionnement suffisant des marchés tant en produits frais qu'en produits transformés, offrant toutes les garanties d'accessibilité économique et de sécurité alimentaire. Mais, toutes portent également la préoccupation de l'avenir, dans le souci de transmettre à nos enfants les mêmes conditions d'accès à ces richesses naturelles, et donc d'en assurer la « durabilité » et ce, dans un monde plus interdépendant où la solidarité entre tous les hommes et dans toutes les régions du globe, devient non plus seulement une valeur à partager mais une nécessité.

Au-delà de cette affirmation de soutien général, le groupe de l'UNAF attire l'attention sur quelques points.

En premier lieu, il faut souligner et appeler à la responsabilité de l'Union européenne dans la promotion d'une « pêche » plus responsable et d'un partage plus équitable des richesses halieutiques et de la préservation de la ressource nécessaire à tous. Il faut que l'Union, avec la légitimité que lui confèrent ses zones ultrapériphériques, assume pleinement cette responsabilité et que, parlant d'une voix unique et concertée, elle « accepte de s'affirmer plus fortement et plus clairement sur la scène mondiale ». Lors d'une audition en section, un intervenant a rappelé : « Le pavillon européen constitue un gage de respect de normes élevées en matière de sécurité sanitaire, de sécurité des navires et de droit social ». Il appelait à le faire flotter haut et sur toutes les mers.

Ensuite, malgré leurs insuffisances, les accords de partenariat en matière de pêche constituent des instruments de régulation et de contrôle de la ressource dans l'intérêt de tous, tout autant que des outils d'aide au développement pour les pays concernés. Il convient de prendre le temps de renégocier des accords plus ambitieux en matière de partenariat, appuyés sur une connaissance toujours plus fine du milieu marin et de ses richesses et sur des évaluations partagées. Il faut mieux en préparer les contenus en prenant appui sur une plus large consultation des sociétés civiles, notamment celle des communautés côtières, et en organiser avec elles la mise en œuvre en prévoyant les moyens de contrôle et d'évaluation nécessaires.

Un dialogue encore à construire entre les différents Conseils économiques et sociaux africains entre eux et avec le CESE de Bruxelles et les CES des pays européens pourrait éclairer les instances européennes et les gouvernements concernés tant pour la construction de ces accords que pour en assurer l'exécution et le suivi.

Enfin, au-delà de ces aspects, dans un contexte de concurrence exacerbée, où l'absence de régulation et de volonté politique encouragent la pêche illicite et le pillage des richesses de la mer, de tels accords doivent permettre des avancées significatives pour toutes les parties, notamment les pays africains.

Des mécanismes incitatifs, soutenus par les gouvernements signataires, permettent déjà aux populations côtières d'accéder aux voies du développement. Le groupe de l'UNAF soutient la préconisation de les renforcer. Conserver, voire améliorer les conditions de la pêche artisanale nécessaire à la survie des familles, garantir l'accès aux zones de pêche et à la ressource et leur sécurité, soutenir les économies locales traditionnelles, etc. Mais plus encore, et certains accords l'ont montré, on peut assurer la formation professionnelle aux métiers de la pêche et la structuration de leurs organisations, favoriser par des infrastructures modernisées une meilleure commercialisation des produits, développer les filières de transformation sur place dans le respect des normes et de la sécurité alimentaire tout en permettant à la main-d'œuvre locale, souvent féminine, d'accéder à l'emploi reconnu, aux formations et au progrès social et humain.

De telles orientations sont proposées afin de faire de la pêche durable et responsable, une activité au service des hommes et des femmes d'abord et du développement humain, avant d'évoquer la nécessaire préservation de l'environnement dans lequel ils doivent pouvoir vivre en sécurité, ou les exigences impérieuses du monde économique. Le groupe de l'UNAF y est particulièrement sensible et a adopté l'avis.

Groupe de l'UNSA

Les enjeux des accords de pêche Union européenne/ Pays Africains sont au cœur de la gestion des ressources et des objectifs d'une pêche durable et de la lutte contre la pauvreté, et participent d'une politique d'aide au développement chère à l'UNSA.

Dans ce contexte, nous sommes globalement en accord avec les propositions de l'avis telles que :

- le renforcement des processus d'évaluation scientifique, de contrôle et de suivi de l'état des ressources halieutiques,
- l'intensification des coopérations avec les Organisations régionales de gestion des pêches et les autres instances régionales existantes,
- l'établissement de davantage de cohérence et de complémentarité entre les Accords de partenariat dans le secteur de la pêche (APP) et les autres politiques de développement de l'Union européenne,
- l'encouragement à une meilleure information et au-delà à une plus grande association des organisations de la société civile.

Néanmoins, l'UNSA a attiré l'attention du Conseil économique, social et environnemental sur un point particulier : les conditions de travail des travailleurs de la pêche de certains pays.

L'avis relève bien que « Pour sa part, l'Union européenne s'est engagée à intégrer, dans ses politiques commerciales et de développement, les principes énoncés dans l'agenda pour un travail décent. Et si les APP comportent des dispositions relatives à l'emploi d'une main-d'œuvre locale ainsi qu'à l'application de plein droit de la déclaration de l'OIT (Organisation internationale du travail) sur les principes et droits fondamentaux au travail, la Commission, dans son rapport de 2009, n'en indique pas moins que « *les conséquences sociales des accords de pêche restaient une source de préoccupation* ».

Mais, une référence plus explicite à la stratégie globale de l'OIT en matière de sécurité et de santé au travail de 2003, à la convention n° 187, sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail de 2006, à la norme de l'OIT sur le travail dans la pêche ainsi qu'à la convention 188 de 2007, aurait été la bienvenue.

L'agenda du travail décent en Afrique, 2007-2015 est également fondamental : celui-ci « est un plaidoyer en faveur d'un renforcement du tripartisme, de sa capacité d'expression, de son organisation, de son potentiel d'action afin qu'il soit mieux à même de montrer la voie en Afrique car le tripartisme est un élément central de tout système de gouvernance ».

La représentation des salariés n'est jamais facile à établir et la référence officielle à ces normes internationales doit aider à cimenter les fondations de cette représentation ou servir à conforter les structures représentatives existantes.

L'UNSA est globalement en accord avec les propositions de l'avis qu'elle a voté.

ANNEXE À L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants.....176
Ont voté pour.....176

Le Conseil économique, social et environnemental a adopté.

Ont voté pour : 176

Groupe de l'agriculture - MM. Bailhache, Baucherel, de Beaumesnil, de Benoist, Boisson, Mme Cornier, MM. Ducroquet, Giroud, Lépine, Lucas, Marteau, Pelhate, Rougier, Thévenot.

Groupe de l'artisanat - MM. Almérás, Dréano, Duplat, Griset, Lardin, Martin, Paillasson, Pérez, Perrin.

Groupe des associations - Mme Arnoult-Brill, MM. Da Costa, Leclercq, Pascal, Roirant.

Groupe de la CFDT - M. Blanc, Mmes Boutrand, Briand, M. Honoré, Mme Houbairi, MM. Le Clézio, Legrain, Malterre, Mme Nathan, M. Nau, Mmes Nicolle, Pichenot, Prévost, MM. Vandeweeghe, Vérollet.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Labrune, Saubert, Van Craeynest, Mme Viguier, M. Walter.

Groupe de la CFTC - M. Coquillion, Mme Courtoix, M. Louis, Mme Simon, MM. Vivier.

Groupe de la CGT - Mme Bressol, M. Delmas, Mme Doneedu, M. Durand, Mmes Geng, Hacquemand, Kotlicki, MM. Larose, Lepaon, Mansouri-Guilani, Rozet, Mme Vagner.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bécuwe, Bilquez, Mme Boutaric, MM. Daudigny, Devy, Hotte, Lemercier, Mme Medeuf-Andrieu, M. Mazuir, Mme Perray, M. Porte, Mme Pungier, MM. Reynaud, Veyrier.

Groupe de la coopération - MM. Budin, Dezellus, Fritsch, Grallet, Lenancker, Mme Lienemann, MM. Prugue, Verdier, Zehr.

Groupe des entreprises privées - Mme Bel, M. Bernardin, Mme Clément, MM. Creyssel, Didier, Gautier-Sauvagnac, Gorse, Jamet, Kessler, Lebrun, Lemor, Marcon, Mariotti, Mongereau, Pellat-Finet, Placet, Roubaud, Salto, Simon, Talmier, Tardy, Veysset, Mme Vilain.

Groupe des entreprises publiques - MM. Ailleret, Blanchard-Dignac, Brunel, Chertier, Duport, Mme Duthilleul, M. Marembaud.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - Mme Bourven, MM. Cariot, Feltz.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Davant, Laxalt,

Groupe de l'Outre-mer - Mme André, MM. Fuentes, Ledee, Mme Moustoifa, MM. Omarjee, Paoletti, Penchard, Radjou.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. d'Aboville, Aillagon, Aurelli, Baggioni, Boisgontier, Cannac, Mme Cuillé, MM. Decagny, Dechartre, Mme Douvin, MM. Duharcourt, Figeac, Gentilini, Geveaux, Mme Grard, M. Hochart, Le Gall, Mandinaud, Marseille, Masanet, Massoni, Pasty, Roulleau, Slama, Sylla, Mme Tjibaou, MM. Valletoux, Vigier.

Groupe des professions libérales - MM. Capdeville, Maffioli, Mmes Riquier-Sauvage, Socquet-Clerc Lafont.

Groupe de l'UNAF - Mme Basset, MM. Brin, Damien, Édouard, Fresse, Guimet, Laune, Mmes Lebatard, Therry.

Groupe de l'UNSA - MM. Duron, Grosset, Martin-Chauffier.

DOCUMENT ANNEXE

Les accords de pêche bilatéraux UE-pays tiers (volet sud)

Pays	Dates de validité du protocole en vigueur	Possibilités de pêche	Contrepartie financière communautaire par an	% consacré au soutien à la politique sectorielle de la pêche (APP)
Pas de protocole en vigueur				
Angola				
Cap-Vert	4 ans et 5 mois (30.3.2007- 31.8.2011)	Accord de pêche bilatéral: thon	385 000 €	100 %
Comores	6 ans (1.1.2005- 31.12.2010)	Accord de pêche bilatéral: thon	390 000 €	60 %
Côte d'Ivoire	6 ans (1.7.2007- 30.6.2013)	Accord de pêche bilatéral: thon	595 000 €	100 %
Gabon	6 ans (3.12.2005- 2.12.2011)	Accord de pêche bilatéral: thon	860 000 €	60 %
Gambie				
Pas de protocole en vigueur				
République de Guinée	4 ans (1.1.2009- 31.12.2012)	Accord de pêche bilatéral: thon	1 050 000 € la première année, en baisse les années suivantes	100 %
Guinée-Bissau	4 ans (16.6.2007- 15.6.2011)	Accord de pêche bilatéral mixte	7 500 000 €	2 950 000 €
Guinée équatoriale				
Pas de protocole en vigueur				
Îles Salomon	3 ans (9.10.2006- 8.10.2009)	Accord de pêche bilatéral: thon	400 000 €	30 %
Kiribati	6 ans (16.9.2006- 15.9.2012)	Accord de pêche bilatéral: thon	478 400 €	30 % puis 40 % la deuxième année; jusqu'à 60 % les années suivantes
Madagascar	6 ans (1.1.2007- 31.12.2012)	Accord de pêche bilatéral: thon	1 197 000 €	80 %
Maroc	4 ans (28.2.2007- 27.2.2011)	Accord de pêche bilatéral mixte	36,1 millions €	13,5 millions €
Maurice				
Pas de protocole en vigueur depuis le 3.12.2007				
Mauritanie	4 ans renouvelables (1.8.2008- 31.7.2012)	Accord de pêche bilatéral mixte	86 millions € la première année, en baisse les années suivantes	11 millions € par an, en hausse les années suivantes
Micronésie	3 ans (26.2.2007- 25.2.2010)	Accord de pêche bilatéral: thon	559 000 €	18 %
Mozambique	5 ans (1.1.2007- 31.12.2011)	Accord de pêche bilatéral: thon	900 000 €	100 %
São Tomé e Principe	4 ans (1.6.2006- 31.5.2010)	Accord de pêche bilatéral: thon	663 000 €	50 %
Sénégal				
Aucun protocole en vigueur depuis le 1.07.2006				
Seychelles	6 ans (18.1.2005- 17.1.2011)	Accord de pêche bilatéral: thon	5 355 000 € (à partir du 17.01.2008)	56 % (à partir du 17.01.2008)

Source : Commission européenne

LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Commission européenne, Rapport au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Rapport UE 2009 sur *La cohérence des politiques pour le développement*, COM (2009) 461 final, 17 septembre 2009.

Commission européenne, Livre vert, *Réforme de la politique commune de la pêche*, COM (2009) 163 final, 22 avril 2009.

Commission européenne, Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Aider les pays en développement à surmonter la crise*, COM (2009) 160 final, 8 avril 2009.

Commission européenne, Communication au Conseil et Parlement européen, *Pêcheries et réduction de la pauvreté*, COM (2000) 724, décembre 2001.

Courrier de la Planète, *Biodiversité, La haute mer oubliée*, n° 86, avril-juin 2008.

FAO, Département des pêches et de l'aquaculture de la FAO, *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture*, Rome 2009.

FAO, *Code de conduite pour une pêche responsable*, Rome 1995.

OCDE, *Renforcement des organisations régionales de la pêche*, éditions OCDE, 2009.

Parlement européen, Rapport sur *La cohérence des politiques au service du développement et les effets sur le développement de l'Afrique de l'Ouest de l'exploitation par l'UE de certaines ressources naturelles biologiques*, (2007/2183 (INI)), 8 avril 2008.

Politique africaine, *Gouverner la mer, États, pirates, sociétés*, Paris, Éditions Karthala, n° 116, décembre 2009.

Swedish Society for Nature Conservation, Rapport sur les accords de pêche de l'Union européenne en Afrique de l'Ouest, *Menés en bateau*, Stockholm 2009.

Zekeria Ould Ahmed Salem, *Le partenariat Union européenne-Afrique dans l'impasse ? Le cas des accords de pêche*, ASC Working Paper 78/2008, Université de Nouakchott, février 2008.

TABLE DES SIGLES

ACP	Afrique, Caraïbes, Pacifique
APE	Accord de partenariat économique
APP	Accord de partenariat dans le secteur de la pêche
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
CESE	Conseil économique social et environnemental
CITES	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
CMS	Convention sur la conservation des espèces migratrices
CTOI	Commission des thons de l'océan Indien
FAO	Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture
ICCAT	Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique
IDDRI	Institut du développement durable et des relations internationales
IFREMER	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
IMROP	Institut mauritanien de recherches océanographiques et des pêches
INN	Pêche illicite non déclarée et non réglementée
IRD	Institut de recherche pour le développement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations-Unies
ORGP	Organisation régionale de gestion des pêches
PCP	Politique commune de la pêche
PED	Pays en développement
PIB	Produit intérieur brut
PNB	Produit national brut
PNUE	Programme des Nations-Unies sur l'environnement
SPG	Régime de préférences généralisées
UE	Union européenne
VMS	Équipement de suivi satellitaire des navires
ZEE	Zone économique exclusive

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

L'Union européenne, de par ses activités de pêche, est un acteur de premier plan avec une flotte parmi les plus puissantes du monde. À cet égard, les accords de pêche conclus avec des pays africains revêtent une importance stratégique.

Dans le contexte économique actuel de leur renégociation, le Conseil économique, social et environnemental estime le moment opportun pour apporter sa contribution sur les voies et moyens de mettre ces accords au service d'une exploitation raisonnée de la ressource halieutique et plus largement d'un développement durable, bénéfique aux deux parties.