

PARLEMENT EUROPÉEN

1999



2004

Document de séance

FINAL
A5-0334/2001

11 octobre 2001

RAPPORT

sur la communication de la Commission sur les pêcheries et la réduction de la pauvreté
(COM(2000) 724 – C5-0071/2001 – 2001/2032(COS))

Commission du développement et de la coopération

Rapporteur: Paul A.A.J.G. Lannoye

Rapporteur pour avis (*): Daniel Varela Suanzes-Carpegna, commission de la pêche

(*) Procédure Hughes

SOMMAIRE

	Page
PAGE RÉGLEMENTAIRE.....	4
PROPOSITION DE RÉOLUTION	5
EXPOSÉ DES MOTIFS	9
AVIS DE LA COMMISSION DE LA PÊCHE (Procédure Hughes).....	15

PAGE RÉGLEMENTAIRE

Par lettre du 9 novembre 2000, la Commission a transmis au Parlement sa communication sur les pêcheries et la réduction de la pauvreté (COM(2000) 724 – 2001/2032(COS)).

Au cours de la séance du 28 février 2001, la Présidente du Parlement a annoncé qu'elle avait renvoyé cette communication, pour examen au fond, à la commission du développement et de la coopération et, pour avis, à la commission de la pêche (C5-0071/2001).

Au cours de la séance du 5 avril 2001, la Présidente du Parlement a annoncé que la commission du développement et de la coopération and la commission de la pêche, saisie pour avis, seraient associées à l'élaboration du rapport conformément à la "procédure Hughes".

Au cours de sa réunion du 5 février 2001, la commission du développement et de la coopération a nommé Paul A.A.J.G. Lannoye rapporteur.

Au cours de sa réunions du 13 septembre 2001, la commission a examiné la communication de la Commission ainsi que le projet de rapport.

Au cours sa réunion du 10 octobre 2001, elle a adopté la proposition de résolution à l'unanimité.

Étaient présents au moment du vote Joaquim Miranda (président), Margrietus J. van den Berg (vice-président), Fernando Fernández Martín (vice-président), Paul A.A.J.G. Lannoye (rapporteur), Teresa Almeida Garrett (suppléant Vitaliano Gemelli), Nirj Deva, Concepció Ferrer (suppléant Giuseppe Brienza), Glenys Kinnock, Wolfgang Kreissl-Dörfler, Hans Modrow, Didier Rod, Ulla Margrethe Sandbæk, Francisca Sauquillo Pérez del Arco et Bob van den Bos.

L'avis de la commission de la pêche est joint au présent rapport

Le rapport a été déposé le 11 octobre 2001.

Le délai de dépôt des amendements sera indiqué dans le projet d'ordre du jour de la période de session au cours de laquelle le rapport sera examiné.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Résolution du Parlement européen sur la communication de la Commission sur les pêcheries et la réduction de la pauvreté (COM(2000) 724 – C5-0071/2001 – 2001/2032(COS))

Le Parlement européen,

- vu la communication de la Commission (COM(2000) 724 – C5-0071/2001)¹,
 - vu l'engagement pris dans le traité de la CE (Titre XX, article 178) de tenir compte des objectifs de Coopération au Développement (essentiellement promotion du développement durable et la réduction de la pauvreté) dans les politiques sectorielles mises en œuvre par l'UE susceptibles d'affecter les pays en développement,
 - vu sa résolution du 17 février 2000² et la résolution du Conseil Développement du 5 juin 1997³ sur la cohérence entre les politiques sectorielles de l'Union Européenne, en particulière la Politique Commune de la Pêche et la Politique de Développement,
 - vu l'article 47, paragraphe 1, de son règlement,
 - vu le rapport de la commission du développement et de la coopération et l'avis de la commission de la pêche (A5-0334/2001),
- A. considérant que la contribution actuelle et potentielle de la pêche et des activités des communautés côtières à la sécurité alimentaire et à l'emploi dans les PVD, notamment le rôle important joué par les femmes de ces communautés dans la transformation et la commercialisation, font de ce secteur un moteur pour le développement durable et la réduction de la pauvreté dans les PVD,
- B. notant la diminution des ressources halieutiques dans les ZEE des pays en développement,
- C. désirant encourager la prise en compte, dans le cadre des relations pêche entre l'UE et les PVD, des principes du Code de Conduite pour une Pêche Responsable de la FAO, et notamment:
- l'application du principe de précaution en matière de gestion des ressources;
 - la priorité à donner aux besoins des communautés côtières exerçant la pêche à petite échelle;
 - la bonne gouvernance des pêches et la participation directe des acteurs concernés;
 - l'importance de la coopération au niveau sous-régional, régional et mondial pour promouvoir la conservation et la gestion des ressources,

¹ Non encore publié au Journal officiel.

² JO C 339, du 2 novembre 2000.

³ 2012 Conseil Développement - Presse 329 no. 8631/97

1. demande qu'une approche de précaution soit adoptée pour la gestion des ressources halieutiques dans les ZEE des pays en développement afin de ne pas hypothéquer le potentiel de développement à long terme du secteur pêche local, surtout artisanal;
2. estime que la diversité des relations pêche entre l'UE et les PVD demande, dans un souci d'efficacité, de cohérence et de bonne gestion (y compris des fonds publics européens), qu'un cadre de référence pour le développement durable du secteur pêche du PVD soit appliqué compatible avec les engagements internationaux et prenant en compte les besoins particuliers des populations côtières qui dépendent de la pêche;
3. estime que l'UE devra renforcer la coordination entre sa politique de coopération au développement et les aspects extérieurs de sa PCP pour pouvoir contribuer plus efficacement au double objectif de l'approvisionnement du marché communautaire et au développement durable et à la réduction de la pauvreté dans le monde;
4. considère que la politique de coopération au développement de l'UE devra renforcer les objectifs destinés à la coopération en matière de pêche avec les pays en voie de développement en prévoyant davantage de programmes, de moyens techniques et budgétaires pour contribuer au développement économique et social des pays en voie de développement;
5. demande dès lors que la Politique de Coopération au Développement de l'UE accorde une attention plus grande au secteur pêche des PVD, spécialement à la pêche à petite échelle, par le biais des documents de stratégie de coopération spécifique à chaque pays résultant du dialogue politique entre l'UE et les PVD;
6. considère que, dans les pays où les communautés côtières qui dépendent de la pêche sont les plus vulnérables, l'amélioration des conditions de vie de ces communautés devra être prise en compte dans le cadre des différents "domaines d'intervention prioritaires" définis dans cette stratégie de coopération (développement rural, transport, santé, éducation, etc.);
7. demande à la Commission de proposer des mécanismes spécifiques pour renforcer les organisations du secteur de la pêche à petite échelle dans les PVD et pour les consulter sur l'intervention de l'UE dans le secteur de la pêche; ceci implique plus particulièrement les femmes qui travaillent dans les secteurs de la transformation et de commercialisation;
8. estime que l'UE devrait continuer de développer une politique active en vue de conclure des accords internationaux de pêche à caractère commercial avec les pays en voie de développement basés sur un intérêt et un bénéfice mutuels et avec, pour objectif:
 - l'obtention de possibilités de pêche pour la flotte communautaire, qui n'entraînent pas une diminution des stocks de poissons locaux, en contribuant à l'approvisionnement de poissons et à l'emploi dans l'UE ainsi qu'à la politique de cohésion économique et sociale communautaire dans les régions de l'UE dépendantes de la pêche, notamment celles relevant de l'objectif 1 et les régions ultra périphériques;
 - sa contribution au développement économique et social du secteur de la pêche et des industries auxiliaires des pays tiers;

9. insiste pour que la signature des accords de pêche à caractère commercial n'ait lieu que lorsqu'ils *parviennent à être compatibles avec l'approvisionnement du marché intérieur* et avec le développement durable du secteur pêche du PVD concerné. Cette compatibilité impliquera notamment une évaluation préalable de l'état de la ressource, de l'effort de pêche total déployé localement (par les flottes nationales et étrangères) et donc de l'existence ou non de stocks en surplus; la priorité d'accès aux stocks doit toujours être accordée au secteur de la pêche à petite échelle du PVD;
10. insiste également pour que l'Union respecte le principe de précaution dans les accords établis avec les PVD, ce qui implique que si les données scientifiques ne sont pas suffisantes pour effectuer les évaluations mentionnées ci-dessus, elles devront être précisées impérativement avant la signature; il est évident que les conditions d'accès prévues doivent être basées sur des analyses fiables; en cas de controverse, l'approche de précaution sera de toute manière retenue;
11. considère que l'UE devra – dans un souci d'efficacité, de cohérence et de coordination – négocier des accords de coopération au développement – en liaison avec les accords de pêche actuels – dans lesquels seront précisés les objectifs, les priorités, les modalités, les domaines ainsi que les ressources humaines, techniques et financières destinées au développement de la pêche dans les pays tiers;
12. demande que l'UE continue de veiller à l'application et au respect, dans les eaux de pays tiers, du droit international de la mer et continue de soutenir la recherche scientifique sur les ressources ainsi que la pêche et le commerce responsables en aidant ces pays tiers à lutter contre les pavillons de complaisance et autres navires, appartenant tant à des propriétaires communautaires qu'à des propriétaires non-communautaires, qui pêchent illégalement dans leurs zones économiques exclusives (ZEE);
13. demande que l'Union soutienne la mise en place d'un programme efficace de surveillance et de contrôle dans les ZEE des PVD;
14. estime que l'Union devrait plaider en faveur d'une gestion responsable et transparente de la négociation et de l'application des accords de pêche avec les pays tiers dans tous ses domaines, dans le respect absolu de la souveraineté de ces pays; que la Commission européenne doit obtenir des garanties juridiques de ces pays tiers quant au respect de toutes les obligations qu'ils auront contractées dans le cadre des accords de pêche conclus avec l'UE;
15. demande que le Conseil amende l'IFOP pour que cet instrument ne puisse plus accorder des subventions aux armateurs de la Communauté pour les transferts définitifs de bateaux vers les pavillons de complaisance;
16. encourage le développement de la coopération régionale ainsi que la participation des PVD concernés à toute initiative régionale visant à une meilleure gestion des ressources;
17. estime que la Communauté devrait jouer un rôle actif afin que soient décidés puis appliqués les instruments juridiques internationaux indispensables à la gestion et au contrôle de l'exploitation des ressources partagées; et que, dans le cadre de sa politique de développement, la Communauté européenne devrait aider financièrement les pays en

développement partenaires à appliquer ces engagements internationaux auxquels ils ont souscrits;

18. charge sa Présidente de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. Introduction

En décembre 2000, la Commission Européenne a publié une communication sur «*Pêcheries et Lutte Contre la Pauvreté*». Il faut saluer cette initiative car, jusqu'à présent, le rôle que joue la pêche dans la réduction de la pauvreté n'est pas suffisamment reconnu dans les interventions européennes en matière d'aide au développement.

D'autre part, le secteur pêche dans les PVD est un secteur où différentes politiques européennes interviennent: Politique Commune de la Pêche et Politique de Développement essentiellement. Les accords de pêche signés avec les PVD représentent des montants bien plus importants que l'ensemble des aides au développement destinées au secteur de la pêche (FED ou autres lignes budgétaires). Il est important d'assurer que ces différents aspects de l'intervention européenne soient cohérents entre eux et participent à une démarche de développement durable et de lutte contre la pauvreté dans les PVD.

2. Principaux Enjeux des Relations Pêche entre l'UE et les PVD

A. Participation de la société civile

L'Union Européenne prône la participation de la société civile dans ses relations avec les PVD (ex: accord de Cotonou). Dans le secteur de la pêche, la participation de la société civile (organisations de pêcheurs, organisations de femmes, etc.) doit se faire sur les interventions affectent directement les activités et la survie des communautés côtières et des populations qui dépendent de la pêche pour vivre. La Commission encourage d'ailleurs «*les organisations de la société civile, et en particulier les organisations professionnelles des pêcheurs du Sud, à participer à la préparation et à la mise en œuvre des accords de pêche*».

Etant donné la multiplicité des interventions européennes qui peuvent avoir un impact sur la survie des communautés, celles-ci devraient être consultées plus largement sur le cadre général de ces interventions, et pas seulement sur le sujet des accords de pêche. Il faut également assurer que cette participation soit crédible, ce qui signifie qu'un soutien devrait non seulement être apporté à la participation proprement dite mais aussi au renforcement des organisations professionnelles du Sud. Il est donc important que, avec le but affiché d'améliorer la participation, l'accent soit mis sur les actions de développement visant à soutenir la création et le développement d'organisations professionnelles et économiques émanant des partenaires de la filière pêche, notamment les plus pauvres, à aider l'organisation de communautés locales dépendant de la pêche et enfin, à soutenir la création et à l'animation de réseaux et structures professionnelles facilitant l'échange d'expériences et de connaissances entre communautés dépendant de la pêche.

B. Aspects de Gestion et d'Accès aux ressources et zones de pêche des PVD

La Communication de la Commission reconnaît que: *«Les ressources halieutiques des pays en développement sont en voie d'épuisement. Dans les circonstances actuelles, les autorités publiques de la plupart des pays en développement ont besoin d'un soutien pour garantir un accès suffisant et durable à cette ressource au profit des populations les plus pauvres. Une meilleure gouvernance mondiale prenant en compte la situation des plus pauvres, qui dépendent des stocks de poissons pour leur survie, est également requise.»*

L'UE, en tant que membre de la FAO, a approuvé le *Code de Conduite pour une Pêche Responsable*, et s'est engagé à en promouvoir l'application. La plupart des PVD avec lesquels l'UE a des relations pêche ont également approuvé le Code de Conduite qui est ainsi une référence commune de l'UE et des PVD en termes de gestion durable des pêcheries.

Certains articles du Code de Conduite sont important à considérer lorsqu'on parle de lutte contre la pauvreté et la gestion des ressources desquelles les populations locales dépendent pour leur survie. Ainsi, l'article 6.5 du Code engage à *«appliquer largement l'approche de précaution à la conservation, la gestion et l'exploitation des ressources aquatiques vivantes afin de les protéger et de préserver l'environnement aquatique... L'insuffisance d'informations scientifiques appropriées ne devrait pas être une raison de remettre à plus tard ou de s'abstenir de prendre des mesures pour conserver les espèces visées»*. L'article 6.18 reconnaît *«l'importance de l'apport de la pêche artisanale et de la pêche aux petits métiers en matière d'emploi, de revenu et de sécurité alimentaire. Les États devraient «protéger de manière adéquate les droits des pêcheurs et des travailleurs du secteur de la pêche, particulièrement de ceux qui pratiquent une pêche de subsistance, artisanale et aux petits métiers, à des conditions de vie sûres et justes ainsi que, le cas échéant, à un accès préférentiel à des fonds de pêche traditionnels et aux ressources se trouvant dans les eaux relevant de la juridiction nationale»*.

La Communication de la Commission reconnaît explicitement que les relations pêche UE-PVD doivent s'appuyer sur ces principes.

Actuellement, on doit cependant reconnaître que l'UE est loin d'appliquer ces principes. Ainsi, dans le cadre de certains accords de pêche (Mauritanie), la Communauté négocie un accès basé essentiellement sur les demandes des armateurs UE, plutôt que sur la prise en compte des conséquences de ces demandes pour les stocks et les pêcheries locales. Cela peut entraîner une compétition dont les premières victimes sont les communautés côtières.

D'autre part, des bateaux européens sont transférés, en dehors des accords de pêche, de façon temporaire ou permanente, vers des pays tiers. Lorsque ces bateaux prennent le pavillon de l'état tiers, cela permet de les rayer du registre européen et de diminuer ainsi, «artificiellement», le problème de surcapacité de pêche des flottes européennes. Certains de ces transferts «hors accord» se font dans les eaux d'un pays tiers alors qu'un accord de pêche bilatéral existe entre l'UE et ce pays. Les impacts de ces transferts sur les ressources et les activités des communautés côtières sont également importants et devraient être connus et pris en compte lorsque les relations pêche entre l'UE et les PVD sont discutées.

On peut s'inquiéter également des transferts de bateaux de pêche communautaires vers des pays à pavillons de complaisance (PdC). Les navires battant PdC violent non seulement la législation

régissant la pêche en haute mer, mais ils se livrent régulièrement au “braconnage” ou à la pêche illicite dans les eaux des pays en voie de développement, privant du même coup ces pays d'opportunités vitales d'emplois et de revenus.

Les PdC sont non seulement une menace pour les ressources et l'environnement marins mais ils ont également un coût humain. La Fédération Internationale des Travailleurs du secteur du Transport (ITF), basée à Londres, rapporte de nombreux problèmes liés à la pêche par les navires battant PdC, y compris le mauvais traitement des équipages, les salaires de misère et les conditions de travail extrêmement dangereuses.

Le Plan d'Action International sur la pêche illégale, non-déclarée et non-réglementée de la FAO doit être mis en œuvre par la Communauté et les PVD - certaines dispositions prévoient de donner les moyens nécessaires aux PVD.

Au niveau mondial, approximativement un tiers du poisson capturé est transformé en farine ou en huile pour poisson. Les industries d'aquaculture et d'agriculture utilisent des grandes quantités de ces produits, y compris ceux de la Communauté - l'Allemagne est le cinquième pays importateur du monde de farine de poisson. Même si une partie de ces produits est pêchée dans les eaux communautaires, la majeure partie provient de pays tels que le Chili et le Pérou. L'exportation de ces produits représente une source importante de revenus pour ces pays, mais ces ressources pêchées sont tout aussi nécessaires pour assurer l'intégrité écologique (mammifères marins, oiseaux, poissons). De plus, elles sont souvent également indispensables pour la sécurité alimentaire de la population locale. Il faut noter que les niveaux élevés de dioxines dans les farines et les huiles produites dans la Communauté peuvent mener à une augmentation de l'importation de ces produits étant donné leur plus faible contamination.

Les actions proposées en matière de développement sur les aspects accès et gestion de la ressource sont à encourager: amélioration de la connaissance de l'état de la ressource; amélioration de la gestion des droits d'accès, de l'arbitrage entre différentes méthodes de pêche et aide à l'éventuelle réduction de la pression de pêche; amélioration de la sélectivité des captures et/ou limitation temporaire ou spatiale des activités de pêche.

Néanmoins, les inquiétudes sont vives lorsque la Commission propose¹, que ce type d'actions soit soutenu par la Communauté «*en échange de droits de pêche pour les bateaux communautaires*». Il n'est pas opportun de conditionner ce soutien à l'octroi de possibilités de pêche pour des ressources lorsque celles-ci sont pleinement exploitées localement, comme c'est le cas pour l'accès aux espèces démersales dans les accords avec la Mauritanie et le Sénégal. Ceci est en contradiction flagrante avec le Code de Conduite pour une Pêche Responsable, qui demande l'octroi de droits prioritaires d'accès pour la pêche à petite échelle.

3. Les aspects financiers

En matière d'aide au développement, la Commission propose de «*procéder au recensement et à l'évaluation des interventions à mener en matière de coopération au développement, d'une*

¹ Dans le cadre du Livre Vert, dimension internationale, chapitre sur la coopération au développement

part, et dans le cadre de sa politique commune de la pêche, d'autre part. Le choix d'une intervention particulière pour un pays ou une région donnés devra découler d'une évaluation préalable». Cette démarche d'évaluation des interventions devrait dépasser les considérations financières et s'attacher également à l'évaluation préalable de l'intervention sur l'environnement et la pêche locale. La reconnaissance et la prise en compte de ces coûts environnementaux et sociaux est un aspect important de la promotion du développement durable.

Mais l'intervention en matière d'aide au développement est loin d'être financièrement la plus importante. Le déboursement de 270 millions d'euros/an via les compensations financières des accords de pêche est un facteur qui encourage les gouvernements des PVD à ouvrir leurs eaux aux bateaux européens même si cela ne peut être justifié par des considérations de réduction de la pauvreté ou de développement durable. Une cohérence entre ces différents instruments, au bénéfice de la réduction de la pauvreté et du développement durable du pays tiers, est donc indispensable également du point de vue «bonne gestion des fonds publics européens.

A noter également que, pour les bateaux européens pêchant dans les PVD, des subventions sont disponibles à travers la PCP pour, notamment: la modernisation, le transfert de bateaux; la constitution de sociétés mixtes, les coûts d'accès aux eaux des pays tiers; etc.

Ces aides ont des conséquences importantes: elles permettent aux bateaux européens, dont les coûts d'exploitation sont artificiellement diminués, d'être rentables même si le niveau de prises de poisson n'est pas suffisant, ce qui peut être un encouragement à la sur-pêche. D'autre part, elle entraîne une compétition déloyale entre les produits pêchés par les flottes UE et les produits de PVD dont les flottes ne sont pas subventionnées.

4. Les aspects commerciaux

Près de 60% du poisson consommé en Europe provient d'eaux extra européennes, notamment des PVD.

La Communication déclare que «la protection des consommateurs est un défi, car elle peut constituer un obstacle au commerce de poissons et autres produits de la pêche et de l'aquaculture lorsque les conditions sanitaires et vétérinaires sont faibles». Dans un but de lutte contre la pauvreté (qui comprend la promotion de la sécurité alimentaire), il est bon de ne pas réduire le terme de «consommateur» à celui de «consommateur européen». En effet, la protection du consommateur doit également inclure la protection du consommateur du PVD notamment pour son accès au poisson en tant que source de nourriture. L'approvisionnement du consommateur européen ne doit en aucun cas mettre en péril la sécurité alimentaire au niveau du PVD.

L'alignement des normes d'hygiène des produits avec les conditions requises pour les transports à longue distance peut désavantager la commerce et les communautés côtières des PVD. De plus, la monopolisation du marché d'exportation par quelques opérateurs ayant reçu l'agrément européen diminue la capacité de négociation du pêcheur pour la fixation du prix.

L'UE est avant tout avide de poisson «non transformé», pour que l'ajout de valeur se fasse dans les entreprises européennes. Cela peut être au détriment des activités de valeur ajoutée qui

pourraient se faire dans les PVD (filetage, plats préparés, etc.). La répartition de la plus-value (liée à la transformation du poisson) entre pays en développement et UE constitue un enjeu important. Le développement d'une industrie de transformation (artisanale ou industrielle) du poisson dans les PVD, pour la consommation locale ou pour l'exportation, est un élément vital pour le développement du secteur local. Il faudra donc mettre l'accent sur *«le soutien au développement de la filière pêche locale, y compris les réseaux de transformation et de distribution pour la consommation locale»*, qui est actuellement en bas de la liste des actions de développement proposées dans le secteur de la transformation.

5. Approche régionale

Une approche «pays par pays» ne prend pas en compte le fait que souvent, les stocks de pêche sont "partagés", c-à-d qu'ils voyagent dans les eaux de plusieurs pays côtiers voisins. Au niveau des accords de pêche entre l'UE et les PVD par exemple, la Communauté négocie toujours avec un pays à la fois. Lorsqu'on considère que l'état de ces stocks est souvent mal connu, cela peut mener à une surexploitation des stocks. Cette tendance est accentuée lorsque, comme sur la côte Ouest-Africaine, l'organisation régionale de pêche n'a pas avec de ressources financières et scientifiques suffisantes pour mettre les bases d'une gestion durable des stocks concernés (recherche, contrôle, etc.)

La Commission explique dans sa communication que, *«compte tenu de la dimension souvent régionale des problèmes liés à la pêche et de l'avantage comparatif dont dispose la Communauté européenne pour agir à ce niveau, les interventions de niveau régional devraient constituer, pour elle, une priorité»*. Cette déclaration est renforcée par le Livre Vert qui demande, pour la future PCP, *«la mise en œuvre effective du cadre juridique international, renforcement et promotion des mécanismes de coopération régionale»*.

Ces actions incluent:

Le soutien à la création et à la consolidation de réseaux ou d'organisations sous-régionales et régionales travaillant dans les domaines de la recherche, de la connaissance et de la gestion de la ressource, suivi, contrôle et surveillance des activités de pêche, protection et/ou restauration des écosystèmes; l'harmonisation des législations nationales permettant une meilleure gestion commune de la ressource; le soutien à la création et à l'animation de réseaux régionaux facilitant l'échange d'expériences et de connaissances; l'appui technique facilitant la participation des pays en développement aux négociations internationales concernant la commercialisation internationale des produits aquatiques, la gestion des ressources, la biodiversité, ainsi qu'à l'échange, dans les enceintes internationales, des connaissances scientifiques et concernant tout autre sujet lié au code de conduite FAO.

Ces actions de développement sont à soutenir mais des questions de cohérence se posent entre ces actions qui, d'une part, auront pour impact de renforcer le poids des PVD au niveau des organisations régionales de pêche et d'autre part, l'attitude de la Communauté et des États membres qui verront leur poids (et la prise en compte de leurs demandes, notamment en termes d'accès) diminuer d'autant (ex: ICCAT, accords de pêche pays par pays).

14 septembre 2001

AVIS DE LA COMMISSION DE LA PÊCHE

à l'intention de la commission du développement et de la coopération

sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les pêcheries et la réduction de la pauvreté
(COM(2000) 724 – C5-0071/2001 – 2001/2032 (COS))

Rapporteur pour avis (*): Daniel Varela Suanzes-Carpegna

(*) Procédure Hughes

PROCÉDURE

Au cours de sa réunion du 6 mars 2001, la commission de la pêche a nommé Daniel Varela Suanzes-Carpegna rapporteur pour avis.

Au cours de ses réunions des 23 avril, 11 juillet et 12 septembre 2001, elle a examiné le projet d'avis.

Au cours de la dernière de ces réunions, elle a adopté les amendements par 14 voix contre 1 et sans abstention.

Étaient présents au moment du vote: Daniel Varela Suanzes-Carpegna (président et rapporteur pour avis), Rosa Miguélez Ramos (vice-président), Hughes Martin (vice-présidents), Elspeth Attwooll, Niels Busk, Arlindo Cunha, Nigel Paul Farage, Carmen Fraga Estévez, Ian Stewart Hudghton, Salvador Jové Peres, (suppléant Mihail Papayannakis), Heinz Kindermann, Albert Jan Maat, (suppléant Brigitte Langenhagen), Patricia McKenna, Camilo Nogueira Román, Bernard Poignant, Struan Stevenson (suppléant James Nicholson) et Margie Sudre (suppléant Antonio Tajani).

JUSTIFICATION SUCCINCTE

La communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les pêcheries et la réduction de la pauvreté (COM(2000) 724 final), objet du présent avis, analyse l'importance de la pêche et de la politique commune de la pêche (PCP) de l'UE pour les pays en voie de développement et notamment pour ceux avec lesquels l'UE a signé des accords internationaux de pêche, en établissant des orientations et une série de propositions concrètes pour élaborer et rendre plus spécifiques et cohérentes les interventions de l'UE dans ces pays.

I. La pêche et sa contribution à l'éradication de la pauvreté dans le monde

Le document de la Commission expose la situation de la pêche dans le monde et notamment la contribution des pêcheries au développement des pays les plus défavorisés.

1. Développement économique et social

Dans sa communication, la Commission européenne souligne l'importance de la pêche et de la PCP pour les pays en voie de développement qui obtiennent une plus-value économique et sociale à chaque étape de la filière: capture, vente et transformation du poisson. Selon la Commission, plus de 150 millions de personnes dépendent du secteur de la pêche dans l'ensemble des pays en développement, qui contribue à la création d'emplois dans des activités liées à la pêche, telles que le débarquement, la transformation et la distribution ainsi que la construction et l'entretien des bateaux.

2. Valeur commerciale

Selon les indications de la Commission, pour de nombreux pays en voie de développement, les produits de la pêche, soit par le biais d'échanges ou grâce à des accords internationaux de pêche, sont une source importante de devises. Entre 50% et 60% des captures mondiales sont réalisées dans les eaux sous juridiction des pays tiers et près de 50% de celles-ci ont lieu dans les eaux des pays ACP. Les produits de la pêche représentent la production alimentaire dont le commerce est le plus internationalisé, étant donné que 40% sont commercialisés dans des échanges internationaux. Grâce à ces échanges, ces pays ont enregistré en 1996 un excédent commercial net de 16,6 milliards de dollars.

II. Les politiques européennes de coopération au développement et commune de pêche

L'objectif principal de la politique de coopération au développement de l'UE est le développement durable et la réduction de la pauvreté dans les pays en voie de développement.

Quant au principal objectif de la PCP, il consiste à contribuer à l'approvisionnement en poissons des marchés communautaires et au maintien du secteur européen de la pêche, tout en respectant les ressources.

Les données précitées soulignent l'importance de l'activité de pêche pour le développement

économique et social et la réduction de la pauvreté dans les pays en voie de développement et le poids, dans ce domaine, des deux politiques. Dans ce cadre et conformément au principe de cohérence (article 3, paragraphe 2 et article 178 du traité instituant la Communauté européenne (TCE)), la coordination, la cohérence et la complémentarité de la PCP et de la politique de coopération au développement sont indispensables. Les deux politiques doivent se compléter, en délimitant clairement leurs objectifs et leurs domaines d'action ainsi que les moyens humains, techniques et financiers de chacune d'elles.

La coopération au développement en matière de pêche ne peut se faire exclusivement à partir de la PCP au moyen d'accords internationaux de pêche qui sont fondamentalement commerciaux, mais par le biais, aussi et surtout, de la politique de coopération au développement qui doit inclure la pêche parmi ses objectifs prioritaires.

III. La contribution au développement au moyen des accords de pêche avec les pays tiers

La politique des accords internationaux de pêche de l'UE constitue un pilier fondamental de la PCP pour gérer et commercialiser de manière responsable les ressources excédentaires – qui ne sont pas capturées par le secteur local – dans les eaux de pays tiers en vue de leur exploitation mutuelle dans l'intérêt de ces pays et de l'UE.

La Commission européenne souligne dans sa communication ce double objectif important des accords internationaux de pêche: leur contribution à l'UE et aux pays en voie de développement.

1. Les apports pour l'UE des accords de pêche internationaux

Les accords de pêche internationaux contribuent à répondre aux besoins d'approvisionnement de l'UE en produits de pêche pour lesquels elle est hautement déficitaire, important près de 60% de sa consommation.

En même temps, ils contribuent au maintien de l'emploi dans la flotte communautaire très localisée, en outre, dans des régions d'Europe pauvres, très dépendantes du secteur de la pêche, dont bon nombre relèvent de l'objectif 1 et des régions ultrapériphériques. En définitive, ils contribuent à la réalisation de la cohésion économique et sociale de l'UE, qui est un autre objectif fondamental de l'UE, comme l'ont reconnu non seulement la Commission, mais aussi le Conseil des ministres de l'UE dans ses conclusions d'octobre 1997.

Quant à l'emploi dans l'UE, - qui est aussi un des objectifs fondamentaux de toutes les politiques communautaires - , il convient de signaler que grâce à ces accords de pêche internationaux et selon la Commission, quelque 2.800 navires communautaires pêchent dans les eaux de pays tiers et un total de 22.000 pêcheurs dépendent de ces accords, auxquels il faudrait ajouter l'emploi indirect généré par les industries auxiliaires en amont et en aval qui comptent quelque 100.000 emplois.

2. Apports aux pays en voie de développement des accords de pêche internationaux

Les accords de pêche internationaux avec les pays tiers contribuent fortement à leur développement économique et social, notamment dans le secteur de la pêche et des industries auxiliaires.

2.1 Contreparties des droits de pêche

Selon l'étude IFREMER¹, les sommes allouées par le budget communautaire pour le paiement des droits de pêche sont extrêmement importantes pour le développement de ces pays tiers. Il convient aussi de signaler que les droits de pêche constituent un élément clé du budget de certains pays comme Santo Tomé, où ils représentent 13% des revenus budgétaires, la Mauritanie, 15% et la Guinée-Bissau, près de 30%.

Il convient également de mentionner dans ce contexte les redevances versées par les armateurs en échange des licences ou des droits de pêche, qui sont des revenus supplémentaires pour les pays tiers. Ces revenus représentent entre 15 et 25% de la contrepartie financière globale de chaque accord (réponses aux questions E-0675/01, P-0671/01). Au cours de la période 1993-1997, les armateurs ont payé en moyenne 17,2% du coût total des accords à une moyenne annuelle de l'ordre de 32 M€. En outre, les armateurs doivent verser une avance, quel que soit le volume de capture déclaré, qui varie selon les pays. En 1996 et en 1997, ces avances ont atteint 30% des redevances (données IFREMER). Il convient d'ajouter que les armateurs qui pêchent dont les accords dits du Nord sont exempts de cette obligation de verser des redevances pour les droits de pêche.

2.2 Revenus provenant des exportations de poisson

Les accords de pêche internationaux contribuent également au développement en générant de nombreux bénéfices par les revenus provenant de l'exportation des captures effectuées dans leurs eaux. Ces exportations ont principalement pour destination finale les pays développés qui acquièrent plus de 80% des produits commercialisés sur le marché international. L'UE tient une position clé dans ce commerce comme importateur, transformateur et consommateur, devenant ainsi un importateur net de poisson. Tandis que, d'une part, l'UE exporte environ 1,6 million de tonnes de produits par an, d'autre part, elle importe 4,3 millions de tonnes pour couvrir ses besoins, ce qui signifie que l'UE importe 58% de sa consommation. En 1999, selon les données de la Commission européenne, les exportations de poissons des pays en voie de développement vers l'Union européenne représentaient près de 4 milliards d'euros, dont 1,4 milliard depuis l'Amérique latine, 1,4 milliard depuis les pays ACP et 1,2 milliard depuis l'Asie. On estime qu'au cours des dernières années, 63% des exportations des pays ACP ont été destinés à l'Union européenne, 27% au Japon et 10% aux États-Unis. Une part importante de ces exportations provient d'entreprises mixtes financées par des fonds communautaires et qui ont fortement contribué au développement du secteur de la pêche dans ces pays, devenant ainsi un instrument clé de la coopération au développement qu'il convient de maintenir et de développer.

¹ Étude d'évaluation des accords de pêche conclus par la Communauté européenne en août 1999 réalisée par IFREMER (Institut Français de Recherches pour l'Exploitation de la Mer) commanditée par la Commission européenne (contrat européen n° 97/S 240-152919 du 10.12.1997)

2.3 Contribution à l'emploi

Selon l'étude IFREMER et les données de la Commission européenne, ces accords ont également des effets importants en termes d'emploi dans les économies locales de ces pays tiers. Sur les 22.000 pêcheurs, 6.000 environ sont des ressortissants de ces pays tiers, auxquels il faut ajouter un total de 11.000 emplois indirects. Si l'on s'en tient aux accords du Sud, on estime que 2.400 personnes travaillent directement chaque année à bord des navires de la flotte communautaire, permettant de maintenir près de 5000 emplois indirects à terre, 36% en Côte d'Ivoire (conserverie et réparations), 21% au Sénégal (essentiellement dans la conserverie), 25% à Madagascar (réparations et conserverie), et 12% aux Seychelles. 41% de ces postes de travail concernent les activités de transformation de thon et de fabrication d'emballages pour la conserverie.

2.4 Contribution au développement du secteur local de la pêche et des industries auxiliaires

Les accords de pêche internationaux prévoient également des actions spécifiques destinées au développement du secteur de la pêche locale et des industries auxiliaires comme, par exemple: les mesures destinées à la conservation et à l'étude de l'état des ressources marines; la création et le fonctionnement des infrastructures de contrôle des flottes qui opèrent dans les pêcheries; les programmes de formation des fonctionnaires et des agents locaux du secteur de la pêche, y compris les frais de participation de l'administration de ces pays aux organisations de pêche internationales; les dispositions destinées à garantir la sécurité alimentaire par le débarquement obligatoire d'une partie des captures; les dispositions qui visent à promouvoir une industrie naissante de la transformation locale, dont le marché est l'Union européenne, par l'octroi de concessions douanières généreuses aux importations provenant de ces pays tiers, qui, la plupart du temps, entrent dans la Communauté sans droit tarifaire; le renforcement du secteur de la pêche côtière artisanale et, le cas échéant, de l'industrie de transformation existante; la formation des observateurs, des inspecteurs et des marins à bord des flottes qui opèrent dans le pays, etc.

2.5 Sauvegarde de la flotte artisanale locale

Enfin, il convient de mentionner que l'exercice de la pêche par les navires communautaires n'a pas entraîné de conflit d'intérêt, ni de préjudice aux secteurs artisanaux locaux de la pêche, étant donné que les accords conclus par l'Union européenne avec ceux-ci sont soit des accords concernant le thon, qui garantissent le droit de passage pour pêcher les espèces hautement migratoires (normalement les thonidés) qui passent par les ZEE de ces pays ou, en ce qui concerne les espèces démersales, la possibilité, pour les flottes communautaires, d'opérer à partir de 12.000 nautiques, ce qui évite tout heurt entre la flotte artisanale locale et la flotte hauturière communautaire. L'immense majorité des ressources pêchées par les flottes de l'UE dans ces accords n'est pas à la portée des flottes locales en raison de la difficulté de capture qui nécessite une haute technologie, ce qui implique la coopération.

En revanche, la présence de pavillons de complaisance a été constatée (y compris battant pavillon des pays tiers avec lesquels l'accord est conclu) et d'autres navires qui pêchent en dehors du cadre des accords et qui pratiquent leur activité de pêche de manière irresponsable en totale impunité et en violation du droit international de la mer et du principe de

développement durable en matière de ressources et d'écosystème marin.

IV. Contribution réelle des politiques européennes de coopération et de pêche au développement du secteur de la pêche des pays tiers

On peut aisément déduire de ce qui précède que la coopération européenne au développement du secteur de la pêche des pays en voie de développement découle essentiellement de la PCP et, notamment, des accords internationaux de pêche, et dans une moindre mesure, de la politique européenne en matière de coopération au développement.

On peut également déduire des données budgétaires fournies par la Commission européenne la contribution réelle de chaque politique. Ainsi, selon ces données, le budget annuel moyen de l'UE (1998-2000) consacré aux accords internationaux de pêche est de 270 M€. De ce poste budgétaire, dans les accords avec les pays ACP, entre 30% et 60% (voire 70% dans certains cas; réponse à la question E-0675/01) du montant total de chaque accord sont destinés à la coopération au développement, ce qui signifie que la PCP consacre à la coopération au développement dans le cadre de ses accords internationaux, au minimum, 81M€ par an (30% de 270M€ = 81M€).

Ce chiffre est nettement supérieur au montant engagé par l'UE (FED plus budget UE) dans le cadre de sa politique de coopération au développement pour le secteur de la pêche dans tous les pays en voie de développement, qui a atteint 268 M€ durant la période 1986-1998, c'est-à-dire, une moyenne de 22 M€ par an (0,3% de l'affectation budgétaire consacrée à la coopération extérieure; réponse du commissaire au développement Poul Nielson, à la question E-0687/01).

Par conséquent, nous pouvons conclure que la PCP consacre chaque année à la coopération en matière de pêche, au minimum, 4 fois plus de fonds (30% de 270M€ = 81 M€) que le budget de l'UE en coopération extérieure en matière de pêche avec une moyenne annuelle de 22 M€.

CONCLUSIONS

La commission de la pêche invite la commission du développement et de la coopération, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les éléments suivants:

1. l'UE devra renforcer la coordination entre sa politique de coopération au développement et les aspects extérieurs de sa PCP pour pouvoir contribuer plus efficacement au double objectif de l'approvisionnement du marché communautaire et au développement durable et à la réduction de la pauvreté dans le monde;
2. la politique de coopération au développement de l'UE devra renforcer les objectifs destinés à la coopération en matière de pêche avec les pays en voie de développement en prévoyant davantage de programmes, de moyens techniques et budgétaires pour

contribuer au développement économique et social des pays en voie de développement;

3. l'UE continuera de développer une politique active en vue de conclure des accords internationaux de pêche à caractère commercial avec les pays en voie de développement basés sur un intérêt et un bénéfice mutuels et avec, pour objectif:
 - l'obtention de possibilités de pêche pour la flotte communautaire, qui n'entraînent pas une diminution des stocks de poissons locaux, en contribuant à l'approvisionnement de poissons et à l'emploi dans l'UE ainsi qu'à la politique de cohésion économique et sociale communautaire dans les régions de l'UE dépendantes de la pêche, notamment celles relevant de l'objectif 1 et les régions ultra périphériques;
 - sa contribution au développement économique et social du secteur de la pêche et des industries auxiliaires des pays tiers;
4. l'UE devra – dans un souci d'efficacité, de cohérence et de coordination – négocier des accords de coopération au développement – en liaison avec les accords de pêche actuels – dans lesquels seront précisés les objectifs, les priorités, les modalités, les domaines ainsi que les ressources humaines, techniques et financières destinées au développement de la pêche dans les pays tiers.
5. L'UE continuera de veiller à l'application et au respect, dans les eaux de pays tiers, du droit international de la mer et continuera de soutenir la recherche scientifique sur les ressources ainsi que la pêche et le commerce responsables en aidant ces pays tiers à lutter contre les pavillons de complaisance et autres navires, appartenant tant à des propriétaires communautaires qu'à des propriétaires non-communautaires, qui pêchent illégalement dans leurs zones économiques exclusives (ZEE).
6. L'Union plaidera en faveur d'une gestion responsable et transparente de la négociation et de l'application des accords de pêche avec les pays tiers dans tous ses domaines, dans le respect absolu de la souveraineté de ces pays. La Commission européenne devra obtenir des garanties juridiques de ces pays tiers quant au respect de toutes les obligations qu'ils auront contractées dans le cadre des accords de pêche conclus avec l'UE.