



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Commission de la pêche

2012/0229(NLE)

14.8.2013

PROJET DE RECOMMANDATION

sur la proposition de décision du Conseil relative à la conclusion du protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues dans l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne, d'une part, et la République de Kiribati, d'autre part (13331/2012 – C7-0036/2013 – 2012/0229(NLE))

Commission de la pêche

Rapporteure: Isabella Lövin

Légende des signes utilisés

- * Procédure de consultation
- *** Procédure d'approbation
- ***I Procédure législative ordinaire (première lecture)
- ***II Procédure législative ordinaire (deuxième lecture)
- ***III Procédure législative ordinaire (troisième lecture)

(La procédure indiquée est fondée sur la base juridique proposée par le projet d'acte.)

SOMMAIRE

	Page
PROJET DE RÉOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	5
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	6

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN

**sur la proposition de décision du Conseil relative à la conclusion du protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues dans l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne, d'une part, et la République de Kiribati, d'autre part
(13331/2012 – C7-0036/2013 – 2012/0229(NLE))**

(Approbation)

Le Parlement européen,

- vu la proposition de décision du Conseil (13331/2012),
 - vu le protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues dans l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne, d'une part, et la République de Kiribati, d'autre part (13331/2012),
 - vu la demande d'approbation présentée par le Conseil conformément à l'article 43, paragraphe 2, et à l'article 218, paragraphe 6, deuxième alinéa, point a), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (C7-0036/2013),
 - vu l'article 81 et l'article 90, paragraphe 7, de son règlement,
 - vu la recommandation de la commission de la pêche ainsi que les avis de la commission des budgets et de la commission du développement (A7-0000/2013),
1. refuse de donner son approbation à la conclusion de l'accord;
 2. charge son Président d'informer le Conseil que le protocole ne peut être conclu;
 3. charge son Président de transmettre la position du Parlement au Conseil et à la Commission, ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres et à la République de Kiribati.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Introduction

Le nouveau protocole à l'accord de partenariat conclu dans le secteur de la pêche (APP) avec Kiribati prévoit des possibilités de pêche dans les eaux territoriales de Kiribati pour des navires espagnols, français et portugais, et ce du 16 septembre 2012 au 15 septembre 2015.

Votre rapporteure estime toutefois que ce protocole est, à plus d'un titre, de nature à saper les efforts engagés par les petits États insulaires en développement (PEID) pour gérer l'exploitation des ressources en thonidés et augmenter les recettes que ces ressources peuvent générer. Il ne permet pas, dans ces conditions, de concourir à une gestion durable des ressources en thonidés dans l'océan Pacifique occidental et oriental.

Kiribati et les parties à l'accord de Nauru

Kiribati n'a pratiquement pas d'autres ressources que les activités de pêche déployées dans sa vaste zone économique exclusive (ZEE). Les droits accordés aux navires étrangers génèrent 20 à 30 % des recettes nationales¹. Le pays affiche un des PIB par habitant les plus faibles de la région et entre ainsi dans la catégorie des États APC les moins développés.

L'accord de Nauru², auquel Kiribati est partie, répond à la volonté de coordonner la gestion des pêcheries dans les ZEE des parties contractantes et d'augmenter les recettes tirées des ressources halieutiques. C'est un instrument contraignant, dès lors qu'il s'agit d'un accord. Les parties à l'accord de Nauru (PAN) ont négocié plusieurs accords d'application précisant les modalités et conditions minimales d'octroi de licences, notamment en ce qui concerne les règles de surveillance des navires, les transbordements, les fermetures des zones, les restrictions imposées aux engins, les obligations de débarquement, la présence d'observateurs, ainsi que le régime de contrôle par jour de mer par navire (VDS). Les navires de pêche des pays tiers opérant dans les ZEE des PAN doivent se conformer à ces règles.

50 % des captures mondiales de listao proviennent des eaux des PAN.

Régime de contrôle par jour de mer par navire (VDS)

Les armateurs peuvent, au titre du régime de VDS, acheter et vendre des jours de pêche en mer pour opérer dans les eaux des PAN. Selon l'organe consultatif qu'est l'Agence des pêches du Forum des îles du Pacifique (FFA),

le régime de VDS vise à limiter et à réduire les captures d'espèces ciblées de thonidés tout en augmentant le taux de rentabilité des activités de pêche [...]. Les PAN définissent le nombre total de jours durant lesquels il est possible de pêcher globalement dans leurs eaux et le répartissent entre chaque pays.

¹ Évaluation ex post de l'actuel protocole à l'APP conclu entre l'UE et Kiribati et évaluation ex ante assortie d'une analyse d'impact du futur protocole. Rapport final. Mai 2012.

² Îles Salomon, Tuvalu, Kiribati, îles Marshall, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Nauru, États fédérés de Micronésie et Palaos.

Le régime de VDS prévoit un système de répartition de l'effort et diverses obligations telles qu'un droit minimal au-dessous duquel il ne devrait pas être possible de céder un jour de mer. Sa mise en œuvre a conduit à relever de moins de 2 000 USD en 2009 à 5 000 USD en 2012 le niveau minimal des droits journaliers convenus par les PAN, sachant que de nombreux jours de mer sont négociés à 8 000 USD. En mai 2013, les PAN ont relevé à 6 000 USD le plancher des droits journaliers.

Depuis 2008, la Commission des pêches pour le Pacifique occidental et central (COPACO) préconise, en sa qualité d'organisation régionale de gestion de la pêche (ORGP) compétente en la matière, la mise en œuvre obligatoire du régime de VDS pour réguler les efforts de pêche des flottes qui opèrent, sous pavillon d'un pays tiers, dans les ZEE des PAN¹. Même si l'UE n'est pas partie à l'accord de Nauru, elle est toutefois tenue de se conformer au régime de VDS, dès lors qu'elle est partie contractante à la COPACO.

Obligations de l'UE envers les petits États insulaires en développement

L'accord des Nations unies sur les stocks de poissons (UNFSA), ratifié tant par l'UE que par Kiribati, demande aux États *"de rendre les États en développement, en particulier les moins avancés d'entre eux et les petits États insulaires en développement, mieux à même de conserver et gérer les stocks de poissons chevauchants et les stocks de poissons grands migrants"*.²

Par ailleurs, la conférence d'examen de l'accord des Nations unies sur les stocks de poissons a, en mai 2010, appelé en substance à soutenir l'identification de stratégies visant tant à aider davantage les États en développement, notamment les États les moins développés et les petits États insulaires en développement, à tirer un plus grand profit des captures de poissons issus des stocks chevauchants et des stocks de grands migrants, qu'à développer les efforts régionaux destinés à maintenir et à gérer durablement ces stocks. L'Assemblée générale des Nations unies adhère par ailleurs à ces objectifs³.

L'article 208 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne fait obligation à l'Union de tenir compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement.

Principales dispositions du nouveau protocole

Le nouveau protocole d'une durée de trois ans accorde une possibilité de pêche à 10 navires de l'Union (4 senneurs à senne coulissante et 6 palangriers) d'un tonnage annuel de référence de 15 000 tonnes d'espèces de grands migrants. À l'heure actuelle, seuls les senneurs à senne coulissante se prévalent de ce protocole.

Sur la contribution financière totale de 1 325 000 EUR prévue sur deux ans au titre du protocole, 975 000 EUR correspondent à la possibilité d'exploiter les stocks et 350 000 EUR sont destinés à soutenir la politique sectorielle de la pêche de Kiribati.

¹ CMM 2008-01, paragraphes 11 et 17; CMM 2011-01, paragraphes 1 et 2; CMM 2012-01, paragraphe 12.

² Article 25. Formes de la coopération avec les États en développement, paragraphe 1, point a). UNFSA.

³ Voir paragraphe 157 de la résolution 66/68 de l'Assemblée générale des Nations unies.

La principale critique porte toutefois sur le fait que le régime de VDS n'est pas repris dans le protocole qui ne fixe par ailleurs aucune limite aux efforts déployés à Kiribati, si ce n'est le nombre de navires. La République de Kiribati a toutefois clairement indiqué, au début des négociations, qu'elle entendait articuler les pourparlers autour du régime de VDS¹. Cette volonté est également relevée dans l'évaluation ex post de l'ancien protocole. Dans ces conditions, l'UE et Kiribati contreviennent à la principale mesure de gestion de la pêche, adoptée tant par les PAN que par la COPACO.

Perte éventuelle de recettes par les États insulaires du Pacifique

De nombreux PAN voient dans des droits fixés unilatéralement hors du cadre consensuel du régime de VDS – comme c'est le cas avec l'accord UE-Kiribati – une menace de nature à saper le régime qu'ils ont soigneusement mis au point ces dernières années pour négocier des droits d'accès minimaux dans l'optique d'accroître leurs chances de générer de justes recettes.

Faute de recentrage du nouveau protocole autour du régime de VDS, Kiribati et la région risquent de se priver de sources de revenus. S'agissant du coût d'accès au titre du protocole précédent, l'évaluation ex post fait observer que "*le paiement moyen entre 2007 et 2011 était de 3 350 €/ 4 675 US\$ par jour, proche du seuil actuel de prix des PAN de 5 000 US\$ par jour*".² Toutefois, cette moyenne ne s'explique que par le taux élevé de captures en 2007. Les chiffres étaient nettement inférieurs pour les autres années: en 2011, Kiribati a perçu de l'UE l'équivalent de 3 559 USD par jour de mer par navire et uniquement 2 308 USD en 2009 (voir **tableau 1**). Les PNA viennent de convenir d'un nouveau seuil journalier de 6 000 USD en mai 2013. Ce seuil minimal pourrait être révisé les années à venir. Mais de nombreuses transactions se finalisent à un prix supérieur à ce seuil et pouvant atteindre 8 000 USD.

En s'obstinant à vouloir rester hors du régime de VDS, l'UE maintient le droit d'accès à un prix relativement bas qui engendre une distorsion sur le marché régional de l'accès à la pêche aux thonidés.

Nécessité de réguler l'effort dans la région

La surcapacité et le niveau excessif de l'effort de pêche sont des sujets clés qui appellent une réponse dans toutes les régions, et le Pacifique occidental et central n'y déroge pas. Dans ces conditions, l'UE doit soutenir activement les efforts régionaux actuels visant à résoudre le problème de la surcapacité et à limiter l'effort de pêche. Un accès basé sur le tonnage des prises ou sur le nombre de navires ne reflète pas correctement l'effort total de pêche, notamment dans le cas de la flotte de l'UE qui se compose de très gros navires. Un régime de contrôle par jour de mer par navire permettrait, s'il est bien conçu et appliqué, de disposer d'outils empêchant une nouvelle augmentation de l'effort dans la région.

¹ Lors de la préparation des négociations, les deux parties ont exprimé leurs points de vue initiaux sur la question. La République de Kiribati indique à l'Union qu'elle articulera son approche autour du régime de contrôle par jour de mer par navire (VDS). Procès-verbal approuvé de la commission mixte sur l'application du protocole à l'accord de partenariat UE-Kiribati dans le secteur de la pêche. Nadi, Fidji, mai 2012.

² Évaluation ex post de l'actuel protocole à l'APP conclu entre l'UE et Kiribati et évaluation ex ante assortie d'une analyse d'impact du futur protocole. Rapport final. Mai 2012.

Le régime de VDS permettrait une correction adéquate reflétant la taille des navires concernés. Les senneurs à senne coulissante de l'UE comptent parmi les plus grands du monde et on devrait recalculer leurs jours de mer en appliquant un coefficient multiplicateur. Avec un tel facteur de correction, le prix d'accès actuellement versé par les navires de l'UE serait revu à la hausse pour traduire leur importante puissance de capture.

Non-respect par Kiribati du régime de VDS établi par les PAN

En 2012, Kiribati a dépassé de presque 80 % le quota de jours attribués au titre du régime de VDS¹. En vertu du régime de VDS, ces jours aurait dû être achetés par d'autres PAN pour qui ils auraient pu, à leur tour, constituer une source de recettes. Ce n'a pas été le cas. Les activités de pêche des navires de l'UE dans les eaux de Kiribati ont certainement contribué au dépassement du quota de jours attribué à Kiribati au titre de l'accord de Nauru et le fait que la flotte de l'UE ne soit pas visée par le régime de VDS complique sensiblement la gestion des activités de pêche dans la ZEE de Kiribati.

Non-respect par l'UE des limites d'effort de pêche de la COPACO en haute mer

Même si la Commission a dénoncé l'absence de transparence de la part des PAN et le dépassement des limites d'effort de pêche applicables, il convient de faire observer que l'UE ne s'est pas non plus conformée aux règles de la COPACO visant à limiter cet effort. Comme le montre le **tableau 2**, la flotte de senneurs à senne coulissante de l'Union a enfreint les limites d'effort de pêche en haute mer systématiquement établies par la CMM 2008-01 de 2007 à 2011.

Impact de la flotte de senneurs à senne coulissante de l'UE sur les ressources régionales en thonidés

L'impact des captures de l'UE ne saurait être négligeable, même si les navires opérant dans l'océan Pacifique occidental et oriental ne sont qu'au nombre de quatre. Les senneurs de l'Union comptent parmi les plus gros et les plus puissants senneurs à senne coulissante du monde et ils sont largement dépendant des objets flottants que sont les dispositifs de concentration de poissons (DCP) (voir **tableau 3**). Leur utilisation se traduit par d'importantes prises de patudo juvénile. Les toutes dernières évaluations des stocks effectuées en 2012 par le comité scientifique de la COPACO font état d'une surpêche du patudo.

En 2010, 15,5 % des patudo pêchés par l'ensemble des senneurs à senne coulissante opérant dans l'océan Pacifique occidental et oriental l'étaient par la flotte de senneurs de l'UE qui se limite à quatre navires. Les prises accessoires de requin soyeux lors des activités de pêche à la senne coulissante mettant en œuvre des DCP sont un véritable sujet de préoccupation. Ces chiffres contrastent avec les déclarations de l'UE au sein des ORGP de thonidés selon lesquelles l'Union se ferait fort de gérer l'impact des DCP; le protocole ne prévoit pas par ailleurs de mesures visant à réduire l'impact des DCP mis en œuvre².

¹ Chiffre ressortant des documents internes présentés lors de la dernière réunion ministérielle des PAN.

² Face au niveau élevé des captures de patudo juvéniles par la flotte de l'UE utilisant des DCP, l'évaluation recommande également de prévoir dans le protocole des mesures directes visant à atténuer ce problème.

Conclusion: base d'une présence positive de l'Union dans le Pacifique occidental

60 % des captures mondiales de thonidés sont effectuées dans l'océan Pacifique occidental et oriental. Une bonne gestion des pêcheries dans cette région présente donc un intérêt pour l'ensemble de la planète. Acteur actif de la pêche, l'UE représente un marché de taille. Elle ne peut donc pas se permettre de fragiliser sa position en ignorant certains accords applicables dans la région tels que l'accord de Nauru, et notamment son régime de VDS, qui a été repris par la COPACO.

Il semble que l'accord UE-Kiribati soit le seul accord bilatéral régional qui ne se fonde pas sur le régime de VDS. L'accord multilatéral d'accès signé avec les États-Unis le 15 juin 2013 s'articule également autour du régime de VDS. Enfin, les accords que l'UE avait conclus avec les îles Salomon et les États fédérés de Micronésie ne sont jamais entrés en vigueur, faute de prévoir un régime de VDS.

Votre rapporteure déplore que des négociations bilatérales s'inscrivant hors d'un cadre régional bien défini puissent bénéficier à quelques armateurs au détriment des efforts entrepris dans la région pour améliorer la gestion des pêcheries de thonidés, privant ainsi les PEID des retombées positives des activités de pêche. Votre rapporteure souhaite inviter la Commission à mettre en œuvre tous les efforts possibles pour coopérer avec la région et améliorer le régime de VDS afin de veiller à ce que les efforts régionaux de pêche restent dans des limites acceptables tout en développant des actions coordonnées destinées à améliorer les contrôles et à faciliter, au niveau régional, l'application de l'accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port.

Il semble que le fait de ne pas articuler le protocole autour du régime de VDS constitue une grave violation des règles de la COPACO, l'ORGP compétente en la matière. En outre, cet élément fausse le marché des droits d'accès et est susceptible de priver Kiribati et la région de recettes qui font cruellement défaut¹. La Commission fait valoir que le régime de VDS présente de nombreux défauts, notamment son prétendu manque de transparence. Il serait néanmoins préférable que l'UE tente d'améliorer le régime de VDS en l'appliquant plutôt que de le dénoncer de l'extérieur, dès lors que cette démarche prête le flanc à la critique en omettant de se conformer à des normes internationalement reconnues.

Votre rapporteure recommande de rejeter ce protocole et invite la Commission à négocier un nouveau protocole respectant pleinement les dispositions de la COPACO et l'accord de Nauru, auquel Kiribati est partie.

¹ Le Parlement européen a fait savoir qu'il souhaitait que les armateurs s'acquittent d'une partie équitable, conforme aux conditions de marché, des coûts exposés lors de l'acquisition de droits d'accès aux zones de pêche dans le cadre d'un accord de pêche bilatéral. Paragraphe 43, rapport sur la dimension extérieure de la politique commune de la pêche. Septembre 2012.

Tables

	2007	2008	2009	2010	2011	Average
Tonnes caught	8,671	12,269	10,625	12,268	13,247	11,416
Days in Kiribati	90	269	460	350	278	309
Tonnes per day	96	46	23	35	35	47
Total payment/day (€)	10,461	4,802	2,451	3,690	3,677	5,016
Adjusted days (1.5)	135	404	690	525	567	464
Total payment/adjusted day (€)	6,989	3,206	1,637	2,464	2,455	3,350
Total payment/adjusted day (\$)	9,435	5,066	2,308	3,006	3,559	4,675

Flag	CMM 2006-01	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
China	420	508	232	334	261	1000	13	9
Chinese Taipei	1,913	1,262	1,244	1,506	1,341	1,365	96	76
Ecuador	0	0	0	49	150	39	53	37
El Salvador	14	0	0	104	130	97	63	52
European Union	103	30	315	173	311	241	366	339
FSM	387	222	86	168	123	334	6	3
Indonesia	500	500	500	500	500	500	500	500
Japan	1,859	1,768	1,493	1,209	1,704	2,080	111	67
Kiribati	42	46	53	22	19	191	114	205
Marshall Islands	400	402	158	155	290	168	71	32
New Zealand	346	98	289	208	196	210	68	26
Papua New Guinea	1,130	1,271	404	670	592	804	78	23
Philippines	452	306	150	26	73	20	2	0
Republic of Korea	1,249	1,082	742	1,398	1,513	1,728	208	65
Solomon Islands	17	17	15	5	0	0	0	0
Tuvalu	0	0	0	0	0	36	4	5
USA	1,037	767	533	798	1,566	1,773	400	583
Vanuatu	593	369	401	379	215	103	37	27
Total	10,461	8,648	6,615	7,704	8,984	10,689	2,190	2,049

Table 3. Types of sets by the different purse seine fleets operating in the WCPO					
	Free school	Log	Drifting FAD	Anchored FAD	Other
Korea	63%	18%	19%	0%	1%
Taiwan	42%	40%	18%	0%	0%
Japan	41%	42%	16%	0%	0%
USA	14%	9%	77%	0%	0%
New Zealand	27%	4%	69%	0%	0%
Vanuatu	50%	20%	22%	9%	0%
China	58%	8%	33%	1%	0%
Philippines	28%	30%	9%	32%	0%
Spain (EU)	11%	0%	89%	0%	0%
Ecuador	11%	1%	88%	0%	0%
El Salvador	13%	0%	87%	0%	0%
Total DWFN	48%	28%	22%	2%	0%
FSMA and Domestic	43%	25%	24%	7%	1%