

Politique européenne des pêches Privatisation des profits, socialisation des coûts

par **Brian O’Riordan***

Alors que se construisent de nouveaux super-chalutiers, il serait temps de porter un regard critique sur la politique des pêches de l’Union européenne.

Avec la signature de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer en 1982 et sa ratification en 1994, l’instauration unilatérale des ZEE (zones économiques exclusives) nationales a été pleinement validée par le droit international. Le processus d’élaboration de cette convention a eu une influence considérable sur la CEE qui, en janvier 1997, enjoignait à tous ses États membres de porter leurs zones de pêche nationales à 200 milles nautiques, et qui s’en remettait à la Commission européenne pour traiter toutes les questions juridiques et politiques dans ce domaine. La Commission avait notamment le droit de négocier « avec certains pays tiers en vue de conclure des accords cadres pour des droits d’accès ». Le premier accord de ce type avec un pays en développement avait été engagé avec le Sénégal. On justifiait ces « accords cadres » par l’existence de stocks excédentaires non exploités par les flottilles locales (1).

les accords de première génération

Ces accords, dits de première génération, sont devenus la norme pour tous les accords sur les droits d’accès qui ont été négociés par la suite entre l’Europe et des pays en développement. Hélène Bours utilise à leur sujet cette phrase : « On paie, on pêche, on décampe » (2). Au début ils représentaient comme une manne tombée du ciel pour les gouvernements des pays en développement. Ils apportaient, apparemment sans conditions, de l’argent frais dans des coffres publics plutôt à sec.

C’est ainsi qu’ils sont devenus un instrument puissant pour contourner l’esprit de la Convention sur le droit de la mer. Ils auraient dû être une solution d’attente pour permettre aux États côtiers du Sud de développer leurs propres pêcheries. Ils ont finalement fait des ressources halieutiques une carte à jouer qui permettait de négocier et d’obtenir certains avantages (politiques, commerciaux, financiers...). Ces accords de première génération ont créé un état de dépendance (3). Les objectifs de développement se limitaient à la valeur marchande du poisson pour les flottilles venues de pays du Nord.

Avec la signature, en 1995, du Traité de Maastricht (Traité de l’Union européenne) et sa « clause de cohérence » (voir encadré), les mouvements de citoyens ont disposé de nouveaux moyens pour influencer les politiques européennes. Ils ont ainsi mené des campagnes d’action pour que les accords de pêche tiennent compte de ce principe (4). Il s’agissait de trouver les moyens d’établir une cohérence entre les

* Secrétaire du bureau de l’ICSF (Collectif International d’Appui aux Pêcheurs) à Bruxelles, (icsfbrussels@yucom.be).

(1) Article 62.2 de la Convention sur le droit de la mer et certaines autres dispositions de ce même instrument relatives à la conservation et à la gestion des ressources bio-marines (Article 61 et 62 notamment).

(2) Dans son article « Accords de pêche : la nouvelle génération », in *Samudra*, 15 juillet 1996.

(3) Pour obtenir des devises indispensables et d’autres soutiens de diverse nature, le pays du Sud concerné misait sur cette présence étrangère.

(4) Voir le rapport de la CAPE, *Squaring the Circle*, 1995.

pratiques des accords de pêche (selon les dispositions de la Politique commune des pêches), d'une part, et les objectifs de la Coopération pour le développement, d'autre part.

En juin 1997, un Règlement sur la pêche et le développement du Conseil des ministres du développement soulignait l'importance de ce principe. Une politique intégrée s'imposait pour « assurer un développement durable de la pêche dans les pays tiers concernés ». Il faudrait tenir compte à la fois « des intérêts de la Communauté européenne et de ceux de la pêche locale, en respectant les principes d'une exploitation durable de la ressource ».

Le Conseil des ministres des pêches de l'UE a également reconnu qu'il importait « d'établir une cohérence entre ces accords et les politiques européennes de développement. Il a aussi demandé à la Commission européenne de réaliser une analyse exhaustive des coûts et bénéfices des accords de pêche, en recommandant d'inclure dans cet exercice des « éléments non quantifiables : relations politiques de l'UE, intérêt stratégique de la présence de flottilles communautaires dans les eaux du pays tiers... »

Le Principe de Cohérence

Pour les politiques qu'elle met en œuvre et qui sont susceptibles d'avoir des répercussions sur les pays en développement, l'Union européenne est légalement tenue de prendre en compte les objectifs de sa politique de coopération pour le développement, ceci aux termes de l'Article 130V du Traité de l'Union européenne. L'UE s'est ainsi engagée à :

- Favoriser un développement économique et social durable des pays en développement ;
- Participer à la lutte contre la pauvreté ;
- Aider les pays en développement à s'intégrer progressivement et de manière harmonieuse à l'économie mondiale ;
- Encourager le respect des droits de l'Homme, des libertés fondamentales et de l'Etat de droit.

recherche n'est pas objective et indépendante. Il faut veiller à la transparence des accords de pêche, il faut que les partenaires de ces accords rendent des comptes, que les travaux de recherche soient dans le domaine public. Il faut que « des politiques soient mises en œuvre afin que les communautés de pêcheurs démunies, très dépendantes de la ressource et vulnérables, puissent profiter davantage de l'exploitation des richesses halieutiques et de l'intégration des diverses pêcheries

conclusions simplistes

Cette étude a été confiée à IFREMER, le prestigieux établissement public de recherche français. Hélas, les éléments non quantifiables n'ont pratiquement pas été abordés (5). Ces accords sont donc une bonne affaire pour l'UE. Ce bilan, apparemment positif, contraste sérieusement avec les conclusions d'une autre étude réalisée pourtant par IFREMER/Cofrepêche à la demande de la Commission du développement du Parlement européen et qui porte sur la coopération entre l'UE et les pays ACP dans le secteur pêche : la valorisation des captures, conclut-elle, devrait se faire sur place, dans les pays ACP.

Le débat sur le principe de cohérence ne pourrait donc n'être qu'une voie sans issue si la tendance actuelle vers des accords privés continue et si la

(5) Les analystes d'IFREMER concluent simplement que les accords de pêche fournissent deux millions de tonnes de poisson par an, la valorisation se faisant essentiellement en Europe, et que tout cela rapporte environ deux milliards d'euros à l'industrie des pêches européennes.

nationales à l'économie mondiale » (6). S'ils constituent toujours la norme pour les accords UE-ACP, il est clair que les jours des accords dits de première génération sont révolus. En 1996, Emma Bonino, Commissaire européenne pour la pêche à l'époque, déclarait : « De nouveaux accords vont remplacer un système injuste [...] Les accords de première génération ont tout simplement provoqué la razzia sur le poisson, au Sénégal et en Guinée par exemple, tout simplement parce qu'en général il n'existe aucune forme de contrôle.

des arrangements... dérangeants

Mais dans les faits, de nouveaux « arrangements » sont entrés par derrière, et sont déjà en place. C'est sans doute inquiétant, mais il est maintenant trop tard pour tenir compte des mises en garde. Les nouveaux « arrangements » sont une réalité actuelle. Et les ONG, les organisations de pêcheurs et tous ceux qui militent pour une pêche durable et responsable, tant sur le plan écologique que social, doivent suivre l'évolution, sinon ils ne seront plus à la page.

Les sociétés européennes cherchent de plus en plus à parvenir à des arrangements « privés », pour accéder à des zones de pêche lointaines. Privés, ces arrangements sont, en fait, loin de l'être. Des sommes considérables d'argent public, provenant donc des contribuables européens, sont utilisés pour les subventionner. Des chalutiers français ont par exemple été transférés en Guinée grâce à des aides provenant des « fonds structurels », c'est-à-dire l'Instrument Financier d'Orientation de la Pêche (IFOP) de la PCP (Politique commune des pêches) (7). Ces aides constituent le mécanisme par lequel l'Europe cherche de plus en plus à atteindre deux objectifs urgents, à savoir réduire sa surcapacité de capture et assurer l'approvisionnement de son marché.

Dans les accords classiques, il y a un certain contrôle démocratique qui est, théoriquement du moins, possible. Ce n'est plus le cas dès lors que d'autres instruments financiers permettent de subventionner des accords « privés » (8).

En novembre 1999, la CAPE (Coalition pour des Accords de Pêche Équitables) a montré, à partir de six études de cas (Mauritanie, Sénégal, Kenya, Afrique du Sud, Argentine, Madagascar) et d'une analyse des politiques européennes et des dispositifs juridiques pertinents, le sens de cette évolution : des « accords de pêche », au cadre juridique bien défini, on passe à des « arrangements de pêche », moins structurés et combinant divers instruments politiques et financiers.

le test argentin

Le premier et seul accord de nouvelle génération a été signé entre l'UE et l'Argentine en 1993. Ses effets dans le champ environnemental, politique et social ont été très importants. « Cet accord a provoqué une très sérieuse diminution des stocks de merlu, la constitution d'une importante surcapacité de capture dans la flotte de pêche de l'Argentine, l'amenuisement de la ressource dans la zone côtière et une crise socio-économique dans la pêche locale » (9).

Au moment où l'on signait cet accord, en 1993, les stocks de merlu d'Argentine donnaient déjà de l'inquiétude. Pour cette raison, on allait limiter strictement le

(6) Lire la brochure *A Fishy Business : ACP-EU Fisheries Relations*, éditée en 1999 par la Coalition pour des Accords de Pêche Équitable. Cf. également les propos de B. Gorez ci-dessous.

(7) Grâce à l'IFOP, les pêcheurs peuvent maintenant transférer leur bateau dans un pays tiers au lieu de l'envoyer à la casse. Ces transferts sont temporaires (*joint-ventures*) ou permanents (entreprises conjointes). Dans le deuxième cas il faut changer le pavillon.

(8) Cette absence de transparence a été soulignée dans le rapport de la Commission des comptes (1998, n° 18/98) à propos de l'aide aux *joint-ventures* : une fois que les fonds ont été transférés dans le pays du demandeur, il est extrêmement difficile de savoir comment l'argent a été utilisé.

(9) CAPE, *A Fishy Business*, op. cit.

nombre de permis pour cette espèce et le volume des quotas. Dans l’accord on faisait clairement la différence entre droits d’accès au merlu (espèce non excédentaire) et droits d’accès aux autres espèces (excédentaires).

CeDePesca, une association locale de citoyens basée à Mar del Plata, a noté dans plusieurs rapports que des sociétés de pêche européennes violaient systématiquement les dispositions de l’accord (10).

Les bateaux européens ont pu se dispenser de respecter les clauses de l’accord surtout parce que les moyens de surveillance et de suivi étaient inadéquats, mais également parce que le sous-secrétaire à la pêche était lui-même directeur de la Société des armateurs galiciens, qui est le plus gros groupe du secteur de la pêche en Argentine. Lorsque les autorités ont tenté de corriger la situation, les armateurs galiciens ont porté plainte devant les tribunaux sous prétexte qu’ils étaient « victimes de mesures discriminatoires ». On s’est alors enlisé dans des procédures judiciaires tandis que continuait le pillage des stocks de merlu et d’autres espèces, impunément (11). Quelques signes d’espoir sont cependant apparus (12).

Le code FAO : cinq principes de base

- Protéger les moyens d’existence des communautés côtières ;
- Encourager l’usage de méthodes et d’engins de capture sélectifs et non destructeurs ;
- Faire en sorte que les moyens de contrôle et de suivi soient adéquats ;
- Veiller à la transparence et assurer la participation des diverses parties prenantes ;
- Assurer la sécurité et des conditions de travail convenables à bord des navires de pêche lointaine.

Depuis quelque temps se construisent en Europe de nouveaux super-chalutiers pélagiques qui sont certainement les plus gros et les plus puissants navires de pêche du monde. Et des armements européens cherchent à obtenir des droits d’accès grâce à des arrangements obtenus « par la petite porte ». Il faut se poser la question : doit-on laisser produire des navires aussi gros, aussi puissants ? L’UE est également en train de revoir un certain nombre d’aspects de sa politique commune des pêches. L’heure est donc à la vigilance de toutes les organisations impliquées officiellement (13) ou non dans ce débat européen et préoccupées par le rôle central des communautés côtières pour le développement durable de la pêche.

Brian O’Riordan

(10) Et selon un rapport officiel du gouvernement argentin, « tous les navires étrangers titulaires d’un permis pour des espèces excédentaires ont essayé, avec ou sans succès, de diversifier leurs captures et de prendre aussi des espèces non excédentaires ou des espèces non prévues à l’origine dans le permis ».

(11) Les conséquences pour l’environnement et les communautés de pêcheurs qui dépendent de cette ressource ont été très sérieuses. Il faudra du temps et des moyens financiers pour réparer la casse provoquée par cet accord de pêche dans de multiples domaines : structurel, politique, socio-économique, environnemental.

(12) Douze mois après que l’accord de 1993 soit arrivé à son terme, le nouveau président argentin promettait d’interdire aux navires à capitaux étrangers de pêcher le merlu. Cela concerne essentiellement la flottille espagnole qui avait été transférée sous pavillon argentin dans le cadre de cet accord.

(13) Plusieurs associations de solidarité internationale ou de promotion de l’environnement sont invitées à participer au Comité Consultatif Pêche et Aquaculture de la Commission européenne.