

Pour un meilleur contrôle de la flotte de pêche externe de l'UE

Un registre public rassemblant les informations sur les navires de l'UE qui pêchent en dehors de ses eaux est nécessaire

Introduction

Environmental Justice Foundation (EJF), Oceana, The Pew Charitable Trusts et WWF mènent une action commune pour que la mise en œuvre du règlement de l'Union européenne (UE) visant à mettre fin à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) soit efficace et harmonisée¹.

L'Union européenne (UE) participe activement à la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) à l'échelle mondiale grâce à son règlement INN innovant et ambitieux, entré en vigueur en 2010. Elle a également renforcé les normes s'appliquant aux navires de l'Union qui opèrent à la fois dans ses eaux et en dehors grâce à la réforme de sa politique commune de la pêche (PCP) en 2014².

Le cadre juridique régissant les activités de la flotte européenne de pêche externe est un élément crucial de la lutte contre la pêche INN. Une révision de celui-ci est actuellement en cours³. Un nouveau règlement solide sur la flotte de pêche externe pourra s'aligner sur la PCP et les politiques internationales de l'UE visant à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche INN. Il constituera ainsi une avancée majeure dans l'amélioration de la gouvernance internationale en matière de pêche⁴.

La révision du règlement sur la flotte de pêche externe de l'UE est une occasion unique de s'assurer que tous les navires de pêche de l'Union européenne, qu'ils mènent leurs activités dans ses eaux ou en dehors, sont soumis à des normes et à des exigences communes. La concurrence en sera plus loyale et les pratiques halieutiques en seront plus transparentes, plus responsables et plus durables.



Navires européens au port dans l'océan Indien. © The Pew Charitable Trusts

La flotte de pêche externe de l'UE doit devenir plus transparente

L'UE débourse actuellement près de 145 millions d'euros de fonds publics⁵ pour que ses navires aient accès à des pêcheries situées en dehors des eaux communautaires. Même si les informations recueillies sur les activités de pêche menées au titre de ces accords de partenariat de pêche (durable), ou APPD, sont rendues publiques – y compris des informations sur les possibilités de pêche, les indemnités versées, le nombre de navires de l'UE concernés ou leur tonnage –, il n'existe à l'heure actuelle aucune obligation de publier les informations sur les navires de l'UE bénéficiant de ce type d'aide financière.

Les APPD financés par les contribuables ne sont qu'un des dispositifs possibles permettant aux navires de l'UE de pêcher en dehors de l'Union européenne. Les autres types d'accord sont tout à fait opaques, étant donné que l'actuel règlement sur la flotte de pêche externe ne comporte aucune disposition relative à un registre public des navires de l'UE actifs en dehors des eaux de l'Union. De ce fait, les renseignements quant aux lieux de pêche autorisés, aux types d'accords autorisant ces navires à pêcher ou aux espèces qu'ils ciblent ne sont pas rendus publics. Il n'est donc pas obligatoire de rendre des comptes, ce qui diminue considérablement l'efficacité du contrôle et de la surveillance de toutes les activités de pêche de la flotte européenne.

Une proposition de nouveau règlement régissant la flotte de pêche externe de l'UE a été publiée en décembre 2015. Elle est en cours d'examen au Conseil et au Parlement européen⁶. La proposition prévoit notamment la mise en place d'un registre reprenant les informations sur les autorisations pour les activités de pêche menées par l'UE en dehors de ses eaux⁷. Le registre ainsi proposé rendrait publics les renseignements importants repris ci-dessous, tout en assurant la confidentialité des informations commerciales :

- i) le nom et le pavillon du navire ;
- ii) le type d'autorisation au titre duquel le navire opère ; et
- iii) la période et la zone autorisées pour l'activité de pêche.

Ces informations seraient fournies pour l'ensemble des activités de pêche réalisées par des navires de l'UE dans des eaux extérieures à l'UE, quel que soit le type d'accord au titre duquel elles sont autorisées⁸. Elles concerneraient donc les navires opérant au titre des accords suivants :

- i) les accords officiels conclus par l'UE avec des États côtiers pour obtenir l'accès au reliquat⁹ de ressources halieutiques de ces États, appelés APPD¹⁰;

¹ Règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche.

² Le cadre juridique qui définit les normes d'octroi de ces autorisations est en cours de révision. La Commission européenne a publié en décembre 2015 une proposition de règlement relatif à la gestion durable des flottes de pêche externes (2015/636) qui remplacera le règlement actuel sur les autorisations pour les activités de pêche (règlement (CE) n° 1006/2008).

³ Voir l'objectif 14 de développement durable de l'Organisation des Nations unies, qui fait référence à une réglementation efficace de la pêche et à l'arrêt de la surpêche, de la pêche INN et des pratiques de pêche destructrices d'ici à 2020 : <http://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/oceans/>.

⁴ http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/agreements/index_fr.htm

⁵ Ce règlement sur la gestion durable des flottes de pêche externes remplacera le cadre juridique actuel institué par le règlement sur les autorisations de pêche, en vigueur depuis 2008. Pour de plus amples informations à ce sujet, voir : http://www.whofishesfar.org/files/Case_Studies/FAR_Narrative.ENG.FINAL.30.6.pdf.

⁶ Voir l'art. 39 de la proposition COM(2015) 636 final.

⁷ Notons que des informations seraient également disponibles au sujet des navires de pays tiers pêchant dans les eaux de l'UE au titre d'accords bilatéraux, par ex. des navires du Venezuela ou des Seychelles opérant dans les eaux de la Guyane française ou de Mayotte, étant donné que ces situations sont également couvertes par la proposition de nouveau règlement relatif à la flotte de pêche externe.

⁸ Le reliquat du volume admissible des captures est la partie du volume admissible des captures qu'un État côtier n'exploite pas, ce qui a pour effet de maintenir le taux global d'exploitation des stocks individuels en-deçà des niveaux susceptibles de rétablir ces stocks, et de conserver les populations d'espèces exploitées au-delà des niveaux souhaités sur la base des meilleurs avis scientifiques disponibles.

⁹ http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/agreements/index_fr.htm

¹⁰ Et inversement.

- ii) les accords réciproques permettant aux navires de l’UE d’opérer dans les eaux de l’Islande, de la Norvège et des Îles Féroé¹¹;
- iii) les accords directs (privés) ou les accords d’affrètement conclus entre des opérateurs européens et des États côtiers avec lesquels aucun accord officiel de l’UE n’a été conclu ;
- iv) les autorisations de pêche dans des zones sous la responsabilité d’organisations régionales de gestion de la pêche (ORGP)¹²; et
- v) les autorisations de pêche en haute mer.

Le registre des autorisations de pêche externe ainsi proposé constituerait une avancée majeure tant pour l’amélioration de la transparence et de l’obligation de rendre des comptes en ce qui concerne les activités de pêche de l’UE, que pour l’instauration d’une concurrence plus loyale. Cela renforcerait également les efforts déployés par l’UE pour lutter contre la pêche INN grâce à la mise en place de pêcheries plus transparentes dans le monde entier.

En effet, le Parlement européen a déjà demandé à la Commission européenne d’améliorer la transparence du secteur grâce à une base de données de ce type qui couvrirait les navires de l’UE opérant dans les eaux extérieures au titre de n’importe quel accord de pêche, et inclurait des données sur leurs activités et leurs captures¹³.

L’amélioration des informations disponibles sur les autorisations de pêche externe est conforme à un principe clé de bonne gouvernance développé dans la PCP, à savoir la gestion transparente des données sur les pêcheries et leur mise à disposition des parties intéressées¹⁴. De même, la convention d’Aarhus pose le droit pour le public de recevoir les informations environnementales détenues par les autorités publiques, ainsi que l’obligation pour les autorités publiques de diffuser activement les informations sur l’environnement qui sont en leur possession¹⁵. L’influence de ces principes peut être perçue dans d’autres domaines de la réglementation de l’UE en matière de pêche, par exemple dans l’obligation pour les États membres de publier des informations sur les entreprises bénéficiant d’une aide du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)¹⁶. La suite logique serait donc la publication des informations sur les bénéficiaires du financement des APPD.

Publication d’informations exhaustives imposée par d’autres organismes internationaux dans le domaine de la pêche

La plupart des grandes ORGP¹⁷, telles que la CCAMLR, la CICTA et la COPACO¹⁸, publient des informations exhaustives sur les navires autorisés à pêcher dans la zone de leur Convention, y compris sur les navires de l’UE (voir Annexe). Tandis que le niveau d’information diffère d’une ORGP à l’autre, chacune publie généralement au moins les renseignements suivants :

- le pavillon du navire de pêche et le pays qui accorde l’autorisation ;
- le nom, le tonnage et la longueur du navire ;
- le type de navire et/ou d’engin ;
- le numéro d’immatriculation et le numéro OMI, si disponibles ;

- les coordonnées du propriétaire et de l’opérateur du navire ; et
- la période d’autorisation.

Un certain nombre d’ORGP publient également des informations sur les espèces ciblées couvertes par l’autorisation, ainsi que le détail des quotas alloués aux navires, le cas échéant. Bien souvent, des informations sur les antécédents du navire, par exemple son ancien nom ou pavillon, sont également publiées.

Le registre des autorisations de pêche externe ainsi proposé rassemblerait les données publiées par les ORGP et les associerait aux informations relatives à toutes les autres activités de la flotte de l’UE dans les eaux extérieures. À l’heure actuelle, les renseignements relatifs aux navires de l’UE pêchant dans le cadre d’autres types d’accords ne sont rendus publics ni par la Commission européenne, ni par les États membres. Bien que les APPD soient soutenus par des fonds publics, les seuls renseignements publiés sur le site web de la Commission¹⁹ ou dans les rapports d’évaluation des APPD²⁰ sont le nombre total d’autorisations octroyées pour les navires pêchant au titre de chaque accord et le nom de l’État membre ayant concédé le pavillon sous lequel ils sont immatriculés. Il s’agit là d’une faille importante qui limite la possibilité de contrôle extérieur sur l’utilisation des fonds publics.

WhoFishesFar : pleins feux sur la nécessité de changer les choses

Le site WhoFishesFar.org est lancé en 2015 dans le but d’améliorer la transparence des activités de la flotte externe de l’UE. Les informations sur les autorisations de pêche accordées au titre du règlement actuel relatif à la flotte de pêche externe – le règlement de 2008 sur les autorisations pour les activités de pêche – ont été obtenues auprès de la Commission européenne à la suite d’une demande d’accès aux informations pour la période 2008-2015. Ces données sont pour la première fois portées à la connaissance du public grâce à ce site web.

Les données présentées sur WhoFishesFar.org soulignent l’ampleur et la portée de la flotte externe de l’UE, ainsi que l’importance de la transparence pour la supervision et la reddition de comptes du secteur européen de la pêche.

Cependant, il demeure d’importantes lacunes dans les données présentes sur WhoFishesFar.org en raison de l’absence d’informations sur les accords privés conclus entre les opérateurs de l’UE et les États côtiers. Étant donné qu’il n’existe pas de système centralisé de collecte des informations sur ces accords privés, la Commission n’a pas été en mesure de fournir ces informations dans sa réponse à la demande d’accès aux informations. Le manque de transparence et l’absence d’autres exigences dans le cas des accords privés signifie qu’une grande partie de l’activité de pêche externe de l’UE n’est soumise à aucun contrôle d’aucune sorte. Il est urgent que cette lacune soit corrigée lors de la révision du règlement relatif à la flotte de pêche externe²¹.

¹¹ Les ORGP sont des organisations internationales formées par des pays ayant des intérêts halieutiques dans une zone océanique donnée.

¹² Proposition de résolution du Parlement européen du 12 avril 2016 sur des règles communes en vue de l’application de la dimension extérieure de la PCP, y compris des accords de pêche (2015/2091 (INI)).

¹³ Article 3, point k), du règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche.

¹⁴ Articles 4 et 5 de la Convention sur l’accès à l’information, la participation du public au processus décisionnel et l’accès à la justice en matière d’environnement (convention d’Aarhus) de la Commission économique des Nations Unies pour l’Europe (CEE-ONU).

¹⁵ http://ec.europa.eu/fisheries/contracts_and_funding/the_european_transparency_initiative/index_fr.htm

¹⁶ Les ORGP gèrent les stocks de poissons présents dans une zone géographique donnée ou se concentrent sur une espèce particulière ayant besoin d’une gestion régionale, par exemple des espèces grandes migratrices comme le thon.

¹⁷ Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l’Antarctique (CCAMLR), Commission internationale pour la conservation des thonidés de l’Atlantique (CICTA), Commission des pêches pour le Pacifique central et occidental (COPACO).

¹⁸ http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/agreements/index_fr.htm

¹⁹ Voir par exemple l’évaluation ex post et ex ante du protocole à l’accord de partenariat dans le domaine de la pêche conclu entre l’UE et la République de Maurice : http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/mauritius-2016/doc/final-report_en.pdf.

²⁰ Dans une résolution de 2015, le Conseil consultatif de pêche lointaine (LDAC – Long Distance Advisory Council), composé de représentants du secteur européen de la pêche et de la transformation, d’organisations de travailleurs du secteur et d’ONG actives dans les domaines du développement et de la défense de l’environnement, a lancé un appel pour que les accords privés soient plus transparents et pour le renforcement des normes s’appliquant à eux. Une résolution adoptée par le Parlement européen en 2016 reconnaît également la nécessité d’améliorer la transparence des accords privés et demande que des renseignements clés soient rendus publics, notamment l’identité des navires et la nature des activités de pêche.

²¹ Directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d’entreprises.

Obligation de transparence : aligner le secteur de la pêche sur les autres industries extractives

L’importance de la transparence est de plus en plus reconnue comme le fondement d’une bonne gouvernance et d’une utilisation durable de toutes les ressources naturelles, en particulier dans le cadre des industries d’extraction et d’exploitation forestière.

La directive comptable adoptée par l’UE en 2013 introduit l’obligation pour les grandes entreprises d’extraction et d’exploitation forestière de déclarer tous les montants importants versés aux gouvernements des pays dans lesquels ils opèrent²², de les ventiler par pays et par projet, et de les mettre à la disposition de l’ensemble des parties intéressées. Cette obligation devrait favoriser l’adoption de l’Initiative pour la transparence dans les industries extractives (EITI), une norme mondiale respectée sur base volontaire dont l’objectif est de promouvoir une gestion ouverte et responsable des ressources dans les pays riches en pétrole, en gaz et en ressources minérales²³.

La pression en faveur d’un registre public exhaustif des navires de pêche de l’UE opérant dans les eaux extérieures est la dernière d’une série d’actions visant à renforcer la transparence dans le cadre des efforts mondiaux de réforme de la pêche²⁴.

Révision du règlement de l’UE sur sa flotte externe : une opportunité de changement

La révision du règlement de l’UE relatif à la flotte externe représente une occasion exceptionnelle pour l’UE de démontrer son leadership international en matière de transparence et d’obligation de rendre des comptes dans le secteur de la pêche. Un registre public des autorisations pour les activités de pêche de l’UE à l’étranger soutiendra la réalisation de progrès mondiaux dans le cadre de la FiTI, tout en respectant les principes de bonne gouvernance établis par la PCP de l’UE.

Des données exhaustives sur les navires de l’UE pêchant dans les zones gérées par les ORGP sont déjà mises à la disposition du public. Un registre public des autorisations de pêche externe alignerait ainsi la transparence des autres activités de pêche de l’UE sur cette norme. Cela facilitera la supervision des activités menées au titre des accords privés, pour lesquelles il n’existe actuellement que très peu de garanties quant à la légalité ou à la durabilité. Cela aidera également les États du pavillon membres de l’UE et la Commission européenne à remplir leur devoir de diligence due dans ce domaine.

Sous l’influence de l’EITI, le secteur de la pêche développe une norme similaire à travers la Fisheries Transparency Initiative (FiTI) lancée en 2015. Les exigences de déclaration découlant de la norme FiTI sont actuellement en cours de définition, mais elles incluront probablement des informations détaillées sur l’accès et les droits de pêche, l’identifiant unique des navires, les propriétaires des navires et les paiements²⁵.



Senneurs européens dans l’océan Indien. © The Pew Charitable Trusts

Pour améliorer la transparence et l’obligation de rendre des comptes de la flotte externe de l’UE, nous considérons qu’il est essentiel :

- de rendre publiques les informations de base sur le navire (nom, pavillon), le type d’autorisation, ainsi que la période et la zone de pêche autorisées dans un registre des autorisations de pêche externe ; et
- d’inclure dans le registre ces informations pour toutes les activités de pêche des navires de l’UE dans les eaux extérieures, quel que soit le type d’accord, y compris les accords privés et d’affrètement.

Outre les éléments repris ci-dessus et figurant dans la proposition de décembre 2015, le registre public devrait également inclure :

- le détail des possibilités de pêche et des pêcheries ciblées afin de poursuivre l’amélioration de la gestion de la pêche à l’intérieur comme à l’extérieur de l’UE ;
- les numéros OMI des navires afin de faciliter le suivi de leurs activités et le contrôle du respect des lois applicables ; et
- les informations sur la propriété effective des navires de l’UE pêchant dans les eaux extérieures afin de renforcer l’obligation de rendre des comptes et d’aider à la détection de leur implication dans des activités de pêche INN²⁸.

mise au rebut, quels que soient les changements de pavillon du navire et les endroits où il opère. Les numéros OMI sont reconnus comme la manière la plus fiable et la plus efficace de retracer les antécédents d’un navire et de contrôler son respect des lois applicables. Ils ne sont pourtant pas exigés à l’heure actuelle pour les navires demandant une autorisation de pêche externe. Nos recommandations pour des numéros OMI obligatoires sont exposées dans le document suivant : www.whofishesfar.org/files/Case_Studies/Case_Study_FAR_FRA.pdf.

²⁷ Selon l’article 18 du plan d’action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche INN (PAI-INN), les États devraient, autant que possible, prendre des mesures ou coopérer afin de s’assurer que leurs ressortissants placés sous leur juridiction ne favorisent ni ne s’adonnent à la pêche INN. Dans ce but, ils devraient coopérer afin d’identifier les ressortissants qui sont les opérateurs ou les propriétaires effectifs des navires impliqués dans la pêche INN. <http://www.fao.org/docrep/003/y1224f/y1224f00.htm>.

²² Voir <https://eiti.org/fr> et http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-541_en.htm.

²³ Voir <http://fisheriestransparency.org/fr/about-the-initiative> pour consulter des exemples.

²⁴ Voir les informations préparatoires à la 3^e réunion du groupe consultatif organisée à Nouakchott le 4 février 2016 : http://fisheriestransparency.org/wp-content/uploads/2016/02/FITI_3rd-AGMeeting_PreInfo_20160130.pdf.

²⁵ Avis consultatif du Tribunal international du droit de la mer (TIDM), affaire n° 21, 2 avril 2015 : <https://www.itlos.org/fr/affaires/role-des-affaires/affaire-no-21/>. L’obligation de « diligence due » signifie que les États du pavillon doivent prendre toutes les mesures nécessaires et appropriées pour veiller au respect des règles dans les zones économiques exclusives (ZEE) de pays tiers et pour empêcher leurs navires de se livrer à des activités de pêche INN.

²⁶ Les numéros OMI forment un système mondial d’identification unique des navires mis en place par l’Organisation maritime internationale et géré par IHS Maritime and Trade. Le numéro OMI est un numéro permanent à sept chiffres qui reste le même depuis la construction du navire jusqu’à sa

Données publiées par les ORGP sur les navires autorisés à pêcher dans la zone de leur Convention*

ORGP	Pavillon	Nom	Ton-nage	Lon-geur	Type d'engin/ de navire	Numéro OMI	Propriétaire/ Opérateur	Possibilités de pêche/ Espèces ciblées	Période d'autorisation	Antécédents du navire (nom, pavillon, etc.)
CCAMLR	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CCSBT	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓
CGPM	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
CICTA	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CITT	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓
COPACO	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CTOI	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓
OPASE	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
ORGPPS	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓

* Les données concernant les navires autorisés à pêcher dans les zones des conventions de l'OPANO et de la CPANE n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction du présent document.

Sigles

CCAMLR	Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique
CCSBT	Commission pour la conservation du thon rouge du Sud
CGPM	Commission générale des pêches pour la Méditerranée
CICTA	Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique
CITT	Commission interaméricaine du thon tropical
COPACO	Commission des pêches pour le Pacifique central et occidental
CPANE	Commission des pêches de l'Atlantique nord-est
CTOI	Commission des thons de l'océan Indien
OPANO	Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest
OPASE	Organisation des pêches de l'Atlantique sud-est
ORGPPS	Organisation régionale de gestion des pêches du Pacifique sud



Flotte européenne de pêche externe. © The Pew Charitable Trusts

Environmental Justice Foundation (EJF), Oceana, The Pew Charitable Trusts et WWF mènent une action commune pour que la mise en œuvre du règlement de l'UE visant à mettre fin à la pêche illécite, non déclarée et non réglementée (INN) soit efficace et harmonisée.

Contacts : Irene Vidal | Environmental Justice Foundation | +44 (0) 207 239 3310 | irene.vidal@ejfoundation.org

Vanya Vulperhorst | Oceana | +32 (0) 2 513 2242 | vvulperhorst@oceana.org

Ness Smith | The Pew Charitable Trusts | +44 (0) 207 535 4000 | nsmith@pewtrusts.org

Mireille Thom | WWF Royaume-Uni | +44 (0) 131 659 9048 | mthom@wwf.org.uk