

Pas de reliquat, pas de pêche?

L'intégration du concept de reliquat dans les accords de pêche UE

Mai 2015

Introduction

Le nouveau règlement de la PCP de l'UE, qui est entré en vigueur le 1^{er} Janvier 2014, réintroduit le concept « reliquat » sur le devant de la scène, en tant qu'élément fondamental de l'accès de l'UE aux eaux des pays tiers à travers ses accords bilatéraux de pêche.

L'UE a présenté cette approche comme étant un progrès enregistré dans le cadre de la réforme de la PCP. Il s'agit néanmoins d'un principe juridique de base des accords d'accès, codifié par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM) depuis 1982 et qui n'est pas nouveau à la dimension extérieure de la PCP.

Il doit s'entendre dans le cadre de la création de Zones Economiques Exclusives (ZEE), où un État côtier exerce des droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources vivantes des fonds marins, sous-sol et les eaux surjacentes dans sa ZEE¹.

En parallèle de ces droits souverains, Les Etats côtiers ont le devoir d'évaluer l'état des ressources dans leurs eaux à des fins de gestion et de conservation, afin de répartir les possibilités de pêche entre leurs flottes nationales. L'Etat côtier a le droit d'allouer aux Etats étrangers le «reliquat» qu'il ne peut pas exploiter lui-même.

La disponibilité d'un reliquat suivant la détermination de sa capacité de pêche par l'État côtier est la 'raison d'être' de la conclusion des accords d'accès. En effet, la plupart de ces accords renvoient en effet à l'existence d'un reliquat, soit à l'égard des ressources halieutiques de la ZEE en général ou à des stocks particuliers.

Les accords bilatéraux entre l'UE et les pays tiers, principalement les pays en développement d'Afrique et de l'Océan indien, ont toujours été basés sur ces règles, mais pas toujours appliqués à la lettre : dans le passé, on peut trouver de nombreux exemples où l'accès par les flottes de l'UE aux ressources des pays tiers par des accords bilatéraux n'étaient pas fondés sur l'existence prouvée d'un reliquat.

Les choses ont elles changé aujourd'hui, avec l'entrée en vigueur de la nouvelle PCP ?

¹ Dont la zone « ne doit pas s'étendre au-delà de 200 miles marins à partir des lignes de base à partir de laquelle la largeur de la mer territoriale est mesurée ». Si un Etat côtier a établi une mer territoriale maximale autorisée par le traité (12 miles nautiques), il peut donc exercer ces droits souverains dans une autre zone de 188 miles nautiques.

1. Fondement juridique du concept de reliquat

L'article 62 de la CNUDM traite de l'utilisation des ressources biologiques et dispose que :

1. L'État côtier se fixe pour objectif de favoriser exploitation optimale des ressources biologiques de la zone économique exclusive, sans préjudice de l'article 61.
2. L'État côtier détermine sa capacité d'exploitation des ressources biologiques de la zone économique exclusive. **Si cette capacité d'exploitation est inférieure à l'ensemble du volume admissible des captures, il autorise d'autres Etats, par voie d'accords ou d'autres arrangements** et conformément aux modalités, aux conditions et aux lois et règlements visés au paragraphe 4, **à exploiter le reliquat du volume admissible, ce faisant, il tient particulièrement compte des articles 69 et 70, notamment à l'égard des les Etats en développement** visés par ceux-ci

Premièrement, en vertu des dispositions de la CNUDM, les États côtiers sont tenus de promouvoir l'objectif de l'utilisation optimale des ressources de vie dans les Zones Economiques Exclusives. À cette fin, ils doivent remplir un certain nombre d'obligations, dont le plus important qui peuvent être résumées comme suit:

- a) On suppose qu'il y a un rendement maximal durable (RMD) qui peut être prélevé d'un stock, et que ce rendement ainsi que le niveau de la population qui va le produire, peut, sur la base d'une recherche appropriée, être estimé² ;
- b) Ce RMD peut être modifié par des considérations économiques, ainsi que par des facteurs environnementaux ;
- c) Les États côtiers doivent déterminer le volume admissible des captures (TAC / VAC) des ressources biologiques de leurs Zones Economiques Exclusives. En décidant le volume admissible des captures, L'État côtier détermine également les restrictions sur les activités de captures compte tenu des effets de la pêche de stocks cibles sur d'autres stocks ;
- d) Ils doivent ensuite déterminer leur propre capacité à exploiter ces ressources ;
- e) Lorsque les États côtiers n'ont pas la capacité d'exploiter l'ensemble des volumes admissibles de captures, ils autorisent l'accès au reliquat à d'autres États.

Chacune de ces décisions peut être considérée comme une condition d'accès. En ce qui concerne certaines espèces, la décision initiale d'un volume admissible des captures et la décision sur l'accès doivent être précédées de consultations préalables ou de négociation avec d'autres Etats, soit directement, soit par l'intermédiaire d'une organisation internationale³.

² L'article 61(3) CNUDM, où le RDM est mentionné, est relatif au maintien des populations à un niveau qui puisse produire le RMD.

³ La détermination du reliquat est en fait l'aboutissement d'opérations très complexes, ainsi qu'il ressort des dispositions de la Convention elle-même en ce qui concerne les facteurs à prendre en compte par les États côtiers lors de la détermination du volume admissible des captures (voir notamment l'article 61 § 2 et 4).

L'octroi de l'accès au reliquat n'est pas automatique; il dépend de la négociation et de la conclusion d'accords ou d'autres arrangements. Les deux rédactions de l'article 61 et 62 sont claires sur le fait que le traité ne met pas en place d'obligation d'exploitation « intégrale » ou « maximum » des pêcheries dans la ZEE, mais bien d'une « utilisation optimale »⁴.

L'obligation de l'Etat côtier d'accorder l'accès dépend de la pré-condition essentielle qu'il prédétermine au préalable que sa capacité de pêche n'est pas suffisante pour exploiter l'intégralité du volume admissible des captures. Etant donné que ces décisions relèvent entièrement des pouvoirs discrétionnaires de l'Etat côtier, il est évident **qu'accorder l'accès n'est pas une obligation de l'Etat côtier.**

Si l'Etat côtier décide que déclarer un reliquat répond à ses intérêts, c'est alors seulement qu'il lui revient d'accorder l'accès, à des termes et conditions qu'il prescrit. Un Etat côtier peut avoir de bonnes raisons de décider que ses intérêts sont mieux servis en déterminant que le volume admissible des captures est inférieur ou égal à sa capacité d'exploitation, et donc de décider de ne pas accorder d'accès aux flottilles étrangères.

Finalement, la CNUDM ne contient pratiquement aucune restriction de l'autorité de l'Etat côtier pour interdire l'accès à la pêche étrangère⁵. Si l'Etat côtier établit un reliquat, cela entraîne l'obligation d'y accorder l'accès. Cela implique la nécessité de déterminer les modalités et conditions d'accès et d'effectuer une répartition entre les pêcheurs étrangers. Il est néanmoins clair que **le reliquat ne peut être exploité par les flottes étrangères à la condition qu'ils respectent les mesures de conservation et de gestion et autres modalités déterminées par l'Etat côtier.**

Ainsi, en pratique, un Etat côtier peut décider que, pour des raisons de conservation et de gestion, - par exemple lorsque les espèces ciblées sont une source d'alimentation importante pour d'autres ressources-, l'application d'une approche de précaution et écosystémique exige de ne pas allouer de reliquat aux flottes étrangères.

Deuxièmement, tel que mentionné à l'article 62, les articles 69 et 70 devraient être pris en compte. Ils abordent les questions des droits des pays enclavés (69) et les droits des États géographiquement désavantagés (70)⁶.

Les articles 69 et 70 ne prévoient pas un droit effectif d'accès à la pêche de la ZEE d'un Etat côtier voisin, mais si cet Etat déclare un reliquat, les articles 69 et 70 donnent aux pays enclavés et aux États géographiquement désavantagés, le droit de réclamer une sécurité d'accès à ce reliquat. La mise en œuvre d'une telle opportunité se heurte aux pièges et difficultés de négociations et d'accord sur des termes et conditions satisfaisants pour les parties, que ce soit au niveau bilatéral, sous régional ou régional.

Etant donné que l'article 70 se réfère aux États côtiers qui n'ont pas suffisamment de ressources ou de ressources de qualité dans leur ZEE, il peut être lié à la nécessité de traiter les questions de sécurité alimentaire dans les pays où la nutrition (directe ou indirecte) dépend d'espèces spécifiques.

⁴ La version anglophone de l'article est plus incisive avec l'utilisation du terme « shall (...) give other States ».

⁵ Pour raisons juridiques d'ordre pratique, le traité ne prévoit aucun recours même pour certaines actions arbitraires pour refuser l'accès par les 'étrangers'.

⁶ L'article 62 contient deux dispositions spécifiques relatives à la division du littoral dont chaque Etat aura accès aux pêcheries côtières. Le paragraphe 2 prévoit une obligation de base de donner accès et surtout spécifie les États sans littoral et géographiquement désavantagés en se référant à eux avec la phrase « eu égard en particulier ». Le paragraphe suivant (3) enjoint l'Etat côtier de « prendre en compte tous les facteurs pertinents » et met l'accent sur quatre Etats ou catégories d'Etats différents : (1) l'Etat côtier lui-même ; (2) sans littoral (article 69) et les États géographiquement désavantagés (article 70) ; (3) les États en développement dans la région ou sous-région et (4) les États qui ont habituellement pêché dans la zone ou qui ont fait des efforts considérables dans la recherche et l'identification des stocks.

Ce serait le cas des petits pélagiques en Afrique de l'Ouest, en particulier la sardinelle. Appliqué à la Mauritanie par exemple, l'UE a clairement fait savoir que sa compréhension de l'article 70 concernant le reliquat et les « captures locales », signifie que ces captures comprennent les captures des États côtiers dont la situation géographique les rend tributaires de l'exploitation par la Mauritanie de ses ressources, comme le Sénégal⁷.

Troisièmement, le libellé de l'article 62 se réfère expressément aux « autres États », ce qui exclurait un accès au reliquat pour les entreprises privées à travers des accords privés. La pratique a montré cependant que des accords privés ont été conclus au fil du temps et n'ont pas été condamnés par le droit international.

2. Une prescription légale d'accès au reliquat dans la PCP réformée

La référence au reliquat lors de la négociation d'accords d'accès n'est pas nouvelle à la PCP, étant donné que l'UE doit se conformer à ses obligations internationales. Dans le cadre de la précédente PCP (Règlement (CE) no 2371/2002), les Conclusions du Conseil de 2004 sur les accords de pêche déjà déclaré, entre autres, que la « Communauté doit : (1) contribuer à l'exploitation rationnelle et durable des reliquats des États côtiers sur les ressources marines, en particulier en empêchant la surpêche des stocks qui sont d'intérêt pour les populations locales »⁸.

Le nouveau règlement de base tend à se concentrer sur le reliquat, voir à le présenter comme quelque chose de nouveau, afin de réitérer l'importance de l'évaluation des stocks antérieurs et le seul accès des navires de l'UE aux stocks qui ne sont pas exploitables par l'effort de pêche nationale de l'État côtier.

Il ressort en effet clairement du nouveau règlement que l'objectif général de la PCP ne peut être respecté en l'absence de données scientifiques de haute qualité et il s'ensuit que l'Union ne peut faire abstraction de l'absence de données scientifiques lorsqu'elle agit au niveau externe. La Commission, dans sa Communication sur la dimension externe de 2011 (COM 424 (2011)) a clairement indiqué que « Les APP doivent toujours être fondées sur les meilleurs avis scientifiques disponibles, en utilisant le concept de rendement maximal durable (RMD) comme référence » (point 3.2). La Commission confirme également que les APP doivent se conformer à la CNUDM en accordant l'accès des navires de l'UE seulement aux ressources ayant un reliquat (point 3.1).

Dans sa résolution de 2012, le Parlement européen s'est félicité de l'intention de la Commission d'inclure plusieurs dispositions dans les futurs accords bilatéraux, y compris : le respect du principe de la limitation de l'accès aux ressources dont il a scientifiquement été démontré qu'elles étaient en excédent pour l'État côtier, en conformité avec les dispositions de la CNUDM. Cette approche est maintenant reflétée à l'article 31(4) du règlement 1380/2013⁹.

⁷ Lettre de la DG MARE en réponse à une lettre du LDRAC, 03/02/2012 : <http://138.100.136.144:9090/Docs/GetImageById/9377/1>

⁸ (2) améliorer la connaissance scientifique et technique de la pêche en question et (3) combattre la pêche illégale non déclarée et non réglementée (INN).

⁹ Voir *infra*.

L'article 31 (2) du nouveau règlement de base de la PCP exige donc que :

« Dans le but de garantir une exploitation durable des reliquat de ressources biologiques de la mer, l'Union met tout en œuvre pour garantir que les accords de partenariat dans le domaine de la pêche durable conclus avec des pays tiers soient dans l'intérêt mutuel de l'Union et des pays tiers concernés, y compris de leurs populations locales et de leur industrie de la pêche et qu'ils contribuent à maintenir l'activité des flottes de l'Union et **visent à obtenir une part des reliquats disponibles qui soit appropriée** et corresponde aux intérêts des flottes de l'Union ».

En plus de cet article qui promeut la durabilité en soutenant l'État côtier dans l'accomplissement de ses propres obligations au titre de la CNUDM, l'article 31 contient une disposition particulière au point 4 qui prévoit que :

« Les navires de pêche de l'Union **pêchent uniquement le reliquat du volume admissible des captures** visé à l'article 62, paragraphes 2 et 3, de la CNUDM, et établi de façon claire et transparente sur la base des meilleurs avis scientifiques disponibles et des informations pertinentes échangées entre l'Union et le pays tiers concernant l'effort de pêche total exercé sur les stocks concernés par l'ensemble des flottes. En ce qui concerne les stocks chevauchants ou les stocks de poissons grands migrateurs, il y a lieu de prendre dûment en compte, pour la détermination des ressources accessibles, les évaluations scientifiques réalisées au niveau régional ainsi que les mesures de conservation et de gestion adoptées par les ORGP compétentes ».

Ainsi, lors de la négociation d'un APPD, l'UE doit seulement discuter l'accès aux stocks ayant un reliquat préalablement identifié, selon les évaluations scientifiques pertinentes et mises à jour, pour les ressources autres que thonières. S'agissant des stocks chevauchants et grands migrateurs (thonidés et espèces assimilées), l'UE doit respecter les recommandations et résolutions des ORGP compétentes et les TAC qu'elles ont déterminés; le tonnage alloué à l'UE fait partie de son quota global pour l'espèce spécifique relevant de la compétence de l'ORGP.

Si aucun reliquat n'a été établi conformément à la CNUDM, ou si les conditions de l'article 31(4) ne sont pas réunies, (y compris la nécessité d'avoir le meilleur avis scientifique disponible et la transparence), l'Union européenne ne peut pas négocier d'APPD avec le pays concerné et ses navires ne devraient pas avoir accès à ses eaux.

3. Le cas particulier des pêcheries thonières

Selon la CNUDM, la création des ZEE a placé des pêcheries sous de la juridiction d'un État côtier et par conséquent, soumises à un système de gestion unique. Malheureusement, cela est loin d'être suffisant, étant donné que de nombreux stocks de poissons exploités « peut-être même la majorité des stocks soumis aux pêcheries industrielles à grande échelle »¹⁰ sont des stocks migrateurs partagés à savoir, ceux qui sont à un moment donné sujets à la compétence de plus d'un État côtier, en raison de déplacements transfrontières et même au-delà des juridictions nationales. Cela signifie que les États

¹⁰ Selon John Gulland, 1980.

concernés ne peuvent pas atteindre les objectifs de conservation ou d'allocation par des actions indépendantes des uns et des autres.

La gestion des stocks partagés est traitée à la fois à l'article 63 et à l'article 64 de la CNUDM. Elle concerne **les stocks se trouvant dans deux ou plusieurs ZEE et/ou dans des zones au-delà**. Cela peut s'appliquer aux ressources de petits pélagiques. Elle exige que les États côtiers concernés cherchent à s'entendre sur de mesures, au niveau bilatéral ou par l'intermédiaire des organisations sous régionales ou régionales compétentes, « lorsque le même stock ou des stocks d'espèces associées se trouvent dans les zones économiques exclusives de deux ou plusieurs États côtiers »¹¹.

En outre, ces États sont sommés de rechercher un accord concernant les 'stocks associés', qui peuvent être des stocks dont l'exploitation n'intéresse aucun Etat¹². Il est clair qu'en Afrique de l'Ouest par exemple, la pêche des petits pélagiques dans une ZEE (Mauritanie par ex.) peut avoir une incidence sur cette pêcherie dans le pays voisin (Sénégal et le Maroc dans cet exemple). Par conséquent, les mesures de gestion doivent être prises à un niveau sous régional, soit directement entre les Etats, soit à travers une organisation sous régionale compétente.

L'article 64 de la CNUDM traite des **espèces hautement migratoires**, qui sont des espèces énumérées à l'annexe 1 de la Convention, à savoir les thonidés et espèces apparentées. Les organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) ont donc été créées afin de gérer ces stocks hautement migratoires comme organisations internationales afin de favoriser la coopération entre les Etats, pour une gestion optimale et durable des ressources. Une ORGP peut être compétente pour la gestion de ressources dans une région spécifique et/ou pour une ressource en particulier. C'est expressément le cas pour les thonidés et les espèces qui sont gérées uniquement par les ORGP compétentes (ICCAT, CTOI...).

En termes de fonctionnement et de répartition des droits de pêche, ces ORGP procèdent à l'évaluation des stocks (sur la base des données fournies par les États côtiers) et fixent des quotas pour chacune des parties contractantes.

En ce qui concerne les APPD, l'ORGP alloue un quota global de l'UE pour l'ensemble de la région et/ou pour les espèces relevant de sa juridiction.

Les prises que feront les navires de l'UE dans la ZEE d'un Etat côtier, dans le cadre d'un APPD seront déduites de ce quota global maximal mis en place par l'ORGP. Dès lors, pour les 'APPD thoniers', la notion de 'reliquat' n'est pas pertinente.

4. La détermination du reliquat : de la théorie à la pratique

Selon la CNUDM, il est du **devoir de l'Etat côtier d'évaluer les ressources dans sa ZEE et de déterminer son TAC**. L'UE, lors de la négociation d'un APPD, se fondera sur les données fournies par l'État côtier, mais ne peut procéder évaluation elle-même¹³. Dans la pratique, la détermination du

¹¹ *Afin que chaque Etat côtier promulgue des mesures de gestion améliorées dans de nombreuses situations, il doit chercher à s'entendre avec d'autres États ou des États côtiers sur une ou plusieurs gammes de mesures concernant les stocks ciblés.*

¹² *William T. Burke, "1982 convention on the law of the sea provisions on conditions of access to fisheries subject to national jurisdiction", Annex 1, FAO, 1983. Report of the Expert Consultation on the conditions of access to the fish resources of the exclusive economic zones. Rome, 11-15 April 1983. A preparatory meeting for the FAO World Conference on fisheries management and development. FAO Fish. Rep., (293), 209 p.*

¹³ *En Afrique de l'Ouest, les instituts scientifiques nationaux sont par exemple l'IMROP pour la Mauritanie, l'INRH pour le Maroc, la CIPA pour la Guinée Bissau.*

reliquat exige que des évaluations scientifiques des ressources et que de l'effort de pêche total sont connus¹⁴.

Pour les ressources évoluant d'une ZEE à l'autre de pays voisins, comme les petits pélagiques en Afrique de l'Ouest, à la fois l'évaluation et la gestion doivent être effectuées au moins au niveau sous régional, en coopération avec les États voisins, bilatéralement ou par l'intermédiaire des organismes existants.

Pour ce qui est des APPD ciblant également des ressources autres que le thon ('accords mixtes'), des comités scientifiques conjoints sont établis dans le cadre des APPD avec l'obligation de procéder chaque année à une évaluation des stocks des espèces ciblées par l'UE. La COM (2001)424 (point 3.2) avait suggéré en ce sens de lancer systématiquement des **audits scientifiques** pour évaluer les stocks avant la négociation de nouveaux protocoles aux accords multi-espèces.

En ce qui concerne la pêche au thon, les évaluations sont faites par les ORGP, mais s'appuient sur les données scientifiques fournies par les États côtiers.

La communication de la Commission sur la dimension extérieure de 2011 (COM 424) confirme cependant que les connaissances scientifiques sur certains stocks dans les eaux étrangères est insuffisante pour établir le niveau global du reliquat.

Il y a en effet un manque de capacités dans les pays en développement qui entrave la collecte de données et donc conduit à des évaluations des stocks incomplètes, à la fois au niveau national et des ORGP.

Par conséquent, l'UE s'appuie non seulement sur les données fournies par l'Etat partenaire, mais aussi sur des évaluations faites par des études sous régionales et régionales, et d'autres évaluations pertinentes d'organismes scientifiques.

Il convient de noter que les ORGP oeuvrent au renforcement des capacités de leurs Etats membres en développement. L'ICCAT par exemple, dont la grande majorité des membres est constituée de pays en développement, a décidé depuis 2005 que l'assistance aux États côtiers en développement constituerait un point permanent de l'ordre du jour de ses réunions annuelles. Elle a adopté plusieurs recommandations en ce sens¹⁵. Le rôle de l'UE est de soutenir la collecte de données et une recherche scientifique indépendante, à travers les ORGP et les APPD.

¹⁴ Il doit également être pris en compte que toute la pêche par les navires étrangers, réalisée en plus de la pêche sur le même stock par l'Etat côtier, aura pour conséquence de réduire l'abondance du stock. Il y a des exceptions. La plus fréquente est lorsque les espèces prises par les flottes étrangères n'est pas du tout pêchée par les pêcheurs locaux. Il convient de noter à ce stade que les États côtiers retirent d'autres avantages des accords de pêche qui peuvent compenser la baisse de l'abondance des stocks (revenus, aide au secteur de la pêche locale...), si et seulement si il reste des rendements durables, s'il n'y a pas de concurrence avec les pêcheurs locaux et en particulier les activités des pêcheurs artisans et si les avantages sont partagés entre toutes les communautés de pêche.

¹⁵ *Recommandation de l'ICCAT sur l'établissement d'un fonds de participation aux réunions destiné aux Parties contractantes en développement de l'ICCAT* [Rec. 11- 26] ; *Recommandation de l'ICCAT sur l'établissement d'un fonds pour le renforcement des capacités scientifiques pour les États en développement qui sont des Parties contractantes de l'ICCAT* (Rec. 13-19) qui établit un fonds spécial pour le renforcement des capacités scientifiques (SCBF) afin de soutenir les scientifiques des Parties contractantes à l'ICCAT qui sont des États en développement afin de répondre à leur besoin d'acquérir des connaissances et de développer des compétences sur des questions liées à l'ICCAT.

5. Les limites à la détermination d'un reliquat

Ainsi que la Commission l'a fait remarquer en 2011: « en dépit de plusieurs améliorations, d'importantes lacunes continuent d'affecter le fonctionnement des APP », notamment:

- Les connaissances scientifiques sur certains stocks dans les eaux étrangères sont insuffisantes pour établir le niveau global du reliquat ;
- Les termes et conditions des accords de pêche conclus par les pays partenaires avec d'autres pays (non-UE) ne sont généralement pas connus de l'UE. Par conséquent, il est souvent impossible d'évaluer l'effort global de pêche et de déterminer la part de reliquat pouvant durablement être pêchée par la flotte de l'UE.

La nouvelle PCP a donc renforcé la nécessité d'améliorer les évaluations scientifiques sur la base des meilleurs avis scientifiques et de soutenir les pays partenaires dans la réalisation de cet objectif.

Les éléments suivants entravent une évaluation appropriée du reliquat et doivent être pris en compte pour améliorer la situation.

➤ **Sous-estimation des captures et le manque de données**

- ❖ Dans le secteur de la **pêche artisanale**, les données sont sous-déclarées. Il existe différents systèmes en place pour répondre à ce défi, par exemple dans le champ d'application des pays de la CSRP. Ces systèmes peuvent être de nature administrative : enregistrement des embarcations et des contrôles débarquements (qui échoue souvent en raison d'un manque de personnel et de l'importance de la couverture géographique). La seconde repose sur une reconstruction de données, basée sur une combinaison d'enquêtes et d'inventaires sur la flotte de pirogues, le suivi des activités et la surveillance des débarquements par unité¹⁶. Cette technique de reconstruction des données a été récemment développée par le projet Sea Around Us (Université de Colombie britannique), montrant que les données de captures réelles de la pêche artisanale sont fortement sous estimées.
- ❖ Les données de captures des navires opérant sous **sociétés mixtes**, et toutes autres informations pertinentes relatives à leurs activités, sont très compliqués à obtenir et gérer. Comme mis en exergue par la FAO en 2014, les bateaux étrangers opérant en sociétés mixtes avec des compagnies rend plus difficile l'identification de l'origine des captures et cela rend plus facile d'éviter l'enregistrement des captures¹⁷.
- ❖ Les captures réalisées par des navires impliqués dans des opérations de pêche INN sont évidemment non enregistrées, et mettent en péril une évaluation correcte des captures globales effectuées dans une ZEE.

¹⁶ Pierre CHAVANCE, « Pour une reconstruction d'un demi-siècle d'évolution des pêcheries en Afrique de l'Ouest », IRD, 2002

¹⁷ FAO, SOFIA 2014, p. 13.

➤ **Appliquer le principe de ‘reliquat’ encourage le status quo, pas le développement de la pêche locale**

Si un Etat côtier donne accès aux bateaux étrangers pour des ressources qu’il ne peut exploiter lui-même à un moment donné, il n’y aura jamais d’espace pour que les pêcheries locales, en particulier artisanales, puissent développer leurs propres capacités de capturer ces ressources. Le concept de reliquat n’intègre pas l’idée que la pêche artisanale locale puisse se développer, et donc augmenter leurs captures; c’est un système qui maintient le ‘status quo’.

➤ **Le principe de reliquat n’intègre pas l’approche écosystémique**

Un Etat côtier peut décider que, même s’il pourrait y avoir un reliquat sur une ressource, allouer un accès aux flottes étrangères utilisant des méthodes non sélectives (chalut par exemple) pour pêcher cette ressource peut mener à ce que d’autres ressources, d’intérêt pour la pêche locale, soient capturées comme prises accessoires, et que des écosystèmes soient détruits. C’est le cas par exemple pour le merlu au Sénégal : il est possible qu’il existe un reliquat (encore à confirmer) qui serait pêché par les chalutiers européens, mais les captures accessoires d’autres espèces (comme le poulpe, etc) capturées par la pêche artisanale, sont importantes.

De la même façon, lorsque l’espèce ciblée est une importante source de nourriture pour une autre espèce d’intérêt pour les pêcheurs locaux, l’application d’une approche éco-systémique demande de ne pas allouer d’accès au reliquat pour cette ressource ciblée par les flottes étrangères.

➤ **Le manque de transparence**

Enfin, l’application de ce concept suppose qu’il y ait une transparence totale sur qui aura accès à quoi. Dans de nombreux cas, les flottes d’origine étrangère négocient leur accès par le biais d’accords opaques ou par des sociétés mixtes et/ou contrats d’affrètement, tout aussi opaques.

Il convient de noter que certaines études, comme le dernier rapport de la Banque mondiale sur les accords de pêche étrangers¹⁸, promeuvent « l’importation de services de pêche », grâce à des investissements privés (sociétés mixtes par exemple) au lieu de prendre en compte les intérêts des Etats côtiers en termes de développement de leur secteur de la pêche et surtout pour les communautés locales. Cette approche n’est pas en ligne avec les principes de la CNUDM¹⁹, en particulier l’article 62 qui se réfère expressément à ‘d’autres Etats’ pour l’allocation d’un accès au reliquat, ce qui exclurait l’accès au reliquat pour des compagnies privées à travers des accords privés.

¹⁸ Banque Mondiale, “Emerging Perspectives on Foreign Fishing Arrangements”, December 2014, report: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/12/09/000333037_20141209023547/Rendere/d/PDF/926220NWPOBox30in0Fishing0Services0.pdf.

¹⁹ Veuillez trouver une analyse détaillée de ce rapport par CAPE : Revue du rapport de la Banque Mondiale « Le commerce de services dans la pêche: Perspectives émergentes sur les accords de pêche étrangers » : <https://cape-ffa.squarespace.com/blog-en-francais/revue-du-rapport-de-la-banque-mondiale-le-commerce-de-services-dans-la-pche>

6. Recommandations

Au vu de ce qui précède, CAPE recommande de:

- Créer une transparence, à travers la publication régulière d'informations fiables sur les licences attribuées à tous les navires, pour tous types d'accès, y compris par les flottes d'origine étrangère (sociétés mixtes, affrètements, accords de pêche, licences privées, etc), sur les captures et captures accessoires faites par toutes les flottes.
- Améliorer la qualité des données sur le niveau des captures de la pêche artisanale (c'est également très important pour la création de données historiques de la pêche artisanale, dans les cas où des quotas seraient introduits pour certaines pêcheries)
- Prendre en compte une approche écosystémique, y compris en prenant des mesures pour protéger certaines zones (interdiction de chalutage dans les zones côtières, AMP cogérées, etc.)
- Elaborer des plans de développement pour les pêches artisanales (à l'aide des lignes directrices de la FAO pour une pêche artisanale durable), de sorte que leurs activités actuelles sont protégées et promues et que un espace soit créé pour permettre leur développement (y compris en diminuant le nombre de licences attribuées aux navires étrangers)
- L'UE ne devrait pas négocier un APPD ou l'accès spécifique à un stock lorsque l'état du stock n'est pas clairement établi scientifiquement. Elle devrait appliquer l'approche de précaution et attendre que l'état du stock soit évalué
- L'UE doit soutenir activement et contribuer au développement des connaissances et des avis scientifiques indépendants, en particulier dans les pays en développement qui n'ont pas toujours les moyens techniques et financiers à investir dans la recherche scientifique.
- L'UE devrait lancer systématiquement des audits scientifiques pour évaluer les stocks avant la négociation de nouveaux protocoles aux accords de multi-espèces, à la demande de Communication (424)2011, en plus des évaluations *ex ante ex post*, ou dans le cadre de ces évaluations.

Références

Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM), 1982 : http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_f.pdf

Accord aux fins de l'application des dispositions de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs (ASP), 1995 : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/274/68/PDF/N9527468.pdf?OpenElement>

Règlement (UE) No 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) no 1954/2003 et (CE) no 1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) no 2371/2002 et (CE) no 639/2004 du Conseil et la décision 2004/585/CE du Conseil: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1380&from=EN>

FAO, 1983. Report of the Expert Consultation on the conditions of access to the fish resources of the exclusive economic zones. Rome, 11-15 April 1983. A preparatory meeting for the FAO World Conference on fisheries management and development. *FAO Fish. Rep.*, (293): 209 p. <http://www.fao.org/docrep/X5608E/X5608E00.htm>

Pierre Chavance, « Pour une reconstruction d'un demi-siècle d'évolution des pêcheries en Afrique de l'Ouest », IRD, 2002 : http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers13-01/010057900.pdf

Dyhia Belhabib, « West African fisheries: past, present and 'futures?', The University of British Columbia, December 2014: http://circle.ubc.ca/bitstream/handle/2429/51513/ubc_2015_february_belhabib_dyhia.pdf?sequence=1

Pew, « Finding the Missing Fish: What reconstructing fish catch can teach us about the world's oceans », 13 Janvier 2015 : http://www.pewtrusts.org/en/about/news-room/news/2015/01/09/finding-the-missing-fish?hd&utm_campaign=2015-01-13+Latest&utm_medium=email&utm_source=Eloqua

Rapport du 7^{ème} Comité scientifique conjoint de l'accord de pêche UE-Mauritanie, juin 2014: http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/joint-scientific-committee-eu-mauritania-2014/report-jsc-2014_fr.pdf

Lettre de la DG MARE en réponse à une lettre du LDRAC, 03/02/2012 : <http://138.100.136.144:9090/Docs/GetImageById/9377/1>

World Bank, « Emerging Perspectives on Foreign Fishing Arrangements », rapport: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/12/09/000333037_20141209023547/Rendered/PDF/926220NWP0Box30in0Fishing0Services0.pdf

CAPE, « Revue du rapport de la Banque Mondiale « Le commerce de services dans la pêche: Perspectives émergentes sur les accords de pêche étrangers »: <https://cape-cffa.squarespace.com/blog-en-francais/revue-du-rapport-de-la-banque-mondiale-le-commerce-de-services-dans-la-pche>