

agritrade

Le commerce ACP analysé et décrypté

Note de synthèse



1. Contexte et principaux enjeux

2. Récents développements

Règles d'origine dans le secteur du thon

Contraintes de prix croissantes pour le thon en conserve sur les marchés européens

Gestion de la capacité de pêche au thon : les questions de durabilité et d'équité

Accords UE-ACP sur le thon

3. Implications pour les pays ACP

Évolution des relations sur le thon avec l'UE

Développement de stratégies actives pour la participation dans les ORGP

Secteur du thon : problèmes et défis

1. Contexte et principaux enjeux

Par le passé, les pays ACP comptaient sur l'accès des flottes de pêche étrangères à leurs ressources thonières, les droits d'accès leur assurant un revenu régulier. Aujourd'hui, cependant, plusieurs d'entre eux envisagent des options pour développer leurs pêcheries thonières domestiques (voir article *Agritrade* « [Pêcheries thonières : une part plus juste pour les peuples du Pacifique](#) », janvier 2010). Ce développement des flottes thonières ACP peut cependant être freiné par la volonté des ORGP (organisations régionales de gestion des pêches) de geler, voire de réduire, la capacité mondiale de pêche au thon afin de lutter contre la surpêche.

Dans le but de promouvoir la création d'emplois, plusieurs pays ACP s'efforcent de développer la transformation locale, afin d'exporter vers des marchés lucratifs tels que l'UE. Une étude récente se penchant sur la situation dans le Pacifique (voir article *Agritrade* « [Améliorer les retombées](#)

[économiques de la pêche au large dans le Pacifique](#) », janvier 2011) montre que les revenus des pays des îles du Pacifique augmenteraient considérablement si la région développait davantage la transformation à terre des ressources. Dans le cas de la pêche à la senne tournante, pour 100 tonnes capturées, le secteur génère 0,7 emploi, alors que, si elles étaient transformées à terre, ces mêmes 100 tonnes généreraient sept emplois. Pour la pêche à la palangre, les emplois seraient augmentés de 50 % si les captures étaient transformées à terre. Une autre étude de 2010, entreprise par l'Agence des pêches du Forum des îles du Pacifique, a examiné les raisons des succès ou échecs passés des pêcheries commerciales dans la région, mettant en exergue l'importance d'un engagement approprié du secteur privé, tout en soulignant dans le même temps le rôle du gouvernement dans la mise en place d'un environnement favorable.

En termes de relations ACP-UE dans le secteur du thon, la flotte thonière externe de l'UE comprend des thoniers senneurs tropicaux, des palangriers et certains canneurs. Les thoniers senneurs tropicaux, provenant essentiellement d'Espagne, de France et d'Italie, représentent le plus gros segment de la flotte externe en termes de capacité de pêche. Ces navires pêchent dans les océans Indien et Atlantique, et un petit nombre d'entre eux dans l'océan Pacifique. Ils pêchent à la fois en haute mer, en vertu des autorisations de pêche délivrées par les ORGP, notamment l'ICCAT (Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique), l'IOTC (Commission des thons de l'océan Indien), l'IATTC (Commission interaméricaine pour le thon tropical) et la WCPFC (Commission des pêches pour l'océan Pacifique central et occidental), et dans les zones économiques exclusives (ZEE) des pays ACP côtiers, avec qui la CE a conclu des accords de pêche (principalement l'Afrique de l'Ouest et l'océan Indien). Ils pêchent également en vertu d'accords privés d'accès dans d'autres ZEE. Leurs captures, de près de 400 000 tonnes par an, essentiellement de bonite, de thon jaune (albacore) et de thon obèse, fournissent la matière première de l'industrie des conserves dans les pays de l'UE, ACP ou SPG.

Les palangriers pêchent l'espadon (vendu congelé sur les marchés de l'UE) et le requin. Ce segment comporte le plus grand nombre de navires de la flotte externe de l'UE, principalement d'Espagne, du Portugal et de France. Ils pêchent dans l'océan Atlantique sud, l'océan Indien et l'océan Pacifique, capturant 65 000 tonnes par an en moyenne.

Les stocks exploités par les flottes thonières tropicales sont gérés par les ORGP, qui récemment, au travers de ce que l'on appelle le « processus de Kobe », sont parvenues à un accord sur la nécessité d'harmoniser leurs cadres de gestion. Plusieurs stocks thoniers

continuent de décliner du fait de la sur-exploitation. Pour pallier ce problème, les ORGP thonières discutent, par le biais du processus de Kobe, du gel ou de la réduction des capacités de pêche mondiales. Cela signifie qu'il est peu probable que les droits de pêche du thon soient augmentés pour accueillir les nouveaux arrivants dans le secteur, y compris les flottes des pays en développement.

La flotte thonière externe fournit 92 % des captures thonières totales de l'UE. La majeure partie est écoulee sur le marché de l'UE, soit directement (sous forme congelée), soit après transformation (principalement en conserve). Le secteur thonier de l'UE est caractérisé par un niveau élevé d'intégration verticale entre les entreprises de pêche et de transformation. Les marchés européens les plus importants pour le thon sont l'Espagne, l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni.

Bien que leurs coûts d'exploitation soient supérieurs à ceux de certains de leurs concurrents, en particulier les flottes asiatiques, les thoniers de l'UE bénéficient de certains avantages. Plus particulièrement, ils bénéficient d'une aide de l'UE : les plus grands bénéficiaires des fonds structurels de l'UE sont les thoniers senneurs tropicaux. Les règles d'origine, dans leur mouture actuelle (mis à part la « dérogation d'approvisionnement global » accordée à la Papouasie-Nouvelle-Guinée dans le contexte de l'APE intérimaire avec le Pacifique) donnent un avantage important aux navires de l'UE débarquant leurs captures pour transformation dans un pays ACP, puisque l'origine UE du thon brut permet au produit final d'accéder au marché de l'UE en franchise de droits.

Les accords de pêche au thon ne permettent pas aux thoniers senneurs tropicaux d'accéder aux ZEE ACP à des coûts inférieurs aux licences gratuites, mais, de toute évidence, les accords de pêche au thon offrent à la flotte thonière tropicale la sécurité juridique que d'autres navires

de pêche étrangers n'ont pas. Les flottes thonières européennes recherchent de nouvelles opportunités d'accéder aux ZEE des pays tiers, notamment par le biais de la signature de nouveaux accords de pêche. L'une des raisons en est l'impact croissant du piratage sur leurs zones d'activité actuelles dans l'océan Indien.

2. Récents développements

Règles d'origine dans le secteur du thon

La vente de produits à base de thon ACP transformé sur le marché de l'UE a été jusqu'à maintenant freinée par les règles d'origine qui, en raison du développement plutôt modeste des flottes thonières ACP locales, limitent *de facto* l'approvisionnement de matières premières pour transformation aux navires de l'UE. Un changement fondamental aux règles d'origine a été convenu avec le Groupe Pacifique, les pays ayant paraphé un APE intérimaire pouvant maintenant s'approvisionner en poisson dans d'autres régions et toujours prétendre à l'accès préférentiel, à condition que le poisson soit débarqué et transformé localement. Récemment, les pays ACP du Pacifique ont souligné qu'ils souhaiteraient également que cet approvisionnement global s'applique au thon frais et congelé (voir article *Agritrade* « [Règles d'origine : les pays ACP du Pacifique veulent l'approvisionnement global pour le thon frais et congelé](#) », mars 2011).

Un autre rapport, examinant le rôle de la pêche au large par des navires étrangers dans le Pacifique (voir article *Agritrade* « [L'accès des flottes étrangères au Pacifique est examiné dans une nouvelle étude](#) », janvier 2011), a souligné qu'il peut être difficile de compenser les bénéfices engrangés avec les autorisations de pêche accordées aux

bateaux de pêche étrangers par les bénéfiques nets d'une industrie thonière domestique, étant donné que ces deux modèles impliquent différents types de bénéfiques, d'incitants et de bénéficiaires. L'un des grands défis est que les opérateurs locaux débutants sont incapables de concurrencer les entreprises multinationales verticalement intégrées dans des environnements d'investissement souvent difficiles. Les communautés côtières ont également parfois beaucoup de mal à réaliser des bénéfices à partir de la pêche maritime : par exemple, les pays des îles du Pacifique sont incapables de concurrencer les pays à bas salaire pour les activités de transformation.

Contraintes de prix croissantes pour le thon en conserve sur les marchés européens

Le thon en conserve constitue traditionnellement un produit à faible coût sur les marchés de l'UE et, au cours de cette dernière année, les grandes marques de thon européennes ont vu leurs marges se rétrécir du fait de la hausse des coûts (en raison de la rareté croissante de certaines ressources thonières, des prix plus élevés du carburant, etc.), et de consommateurs de plus en plus soucieux des prix (voir article *Agritrade* « [Les grandes marques de thon européennes sous pression](#) », juillet 2011). Avec la crise économique, les consommateurs européens de thon en conserve privilégient des marques bon marché, se détournant des fabricants de thon en conserve au profit des marques meilleur marché des chaînes de supermarchés privées. Les grandes marques ne peuvent maintenir leur position sur le marché et se tournent vers des produits de qualité supérieure, desservant un marché de niche plus restreint.

Gestion de la capacité de pêche au thon : les questions de durabilité et d'équité

La gestion de la capacité de pêche au thon, avec l'allocation subséquente des possibilités de pêche, est probablement la question la plus difficile que les ORGP thonières devront résoudre à l'avenir. Il conviendra de tenir compte de la durabilité environnementale, des aspirations des États côtiers, tels que les pays ACP, ainsi que de leurs droits souverains sur les ressources au sein de leurs ZEE, et des droits historiques et des efforts d'investissement consentis par les nations de pêche en eaux lointaines.

Plusieurs réunions ont abordé ces questions récemment. Dans le cadre du processus de Kobe, l'Agence des pêches du Forum des îles du Pacifique (FFA) a accueilli un atelier international sur la gestion des pêches thonières par les ORGP (voir article *Agritrade* « [L'allocation des possibilités de pêche thonière discutée au sein des ORGP](#) », octobre 2010). L'objectif principal était de recommander des mesures pour assurer la durabilité à long terme des pêcheries thonières mondiales. Il a ainsi été recommandé de résoudre les aspects clés de l'allocation des possibilités de pêche au sein des ORGP thonières, et de gérer les capacités de récolte de façon à préserver la rentabilité de la flotte thonière mondiale tout en tenant compte des droits et de l'entrée des États côtiers en développement.

Une autre réunion, organisée par l'IOTC (voir article *Agritrade* « [Des propositions pour l'allocation des quotas de thon dans l'océan Indien](#) », mai 2011), s'est penchée sur les critères d'allocation, et a examiné des propositions pour un système d'allocation des quotas de thon dans l'océan Indien. La proposition présentée par les Seychelles était basée sur un système hybride d'attribution de

toutes les captures historiques dans les ZEE des États côtiers de l'océan Indien à ces États côtiers, et les captures historiques par les États du pavillon éligibles pêchant en haute mer à ces États du pavillon. La proposition de l'UE, en revanche, met l'accent sur les droits historiques, établissant une référence pour une allocation basée sur les captures historiques par l'État du pavillon sur une période de référence de 10 ans qui refléterait davantage la réalité des pêcheries. Parallèlement, un pourcentage du total admissible de captures (TAC) serait réservé, et serait réparti entre les États et territoires en développement afin de répondre à leurs aspirations légitimes.

Accords UE-ACP sur le thon

Fin 2010 et début 2011, plusieurs accords UE-ACP sur le thon ont été renouvelés, un signe que les parties et acteurs (industrie, ONG) tiennent de plus en plus compte des questions liées au développement durable des pêcheries thonières dans les pays ACP. Au titre de l'accord UE-Seychelles, le secteur européen de la pêche a souligné la contribution de l'industrie espagnole au développement de la capacité seychelloise de pêche au thon, puisque sa présence dans la région se compose aussi bien de thoniers battant pavillon espagnol, pêchant au titre de l'accord, que de thoniers battant pavillon seychellois mais appartenant à l'Espagne (voir article *Agritrade* « [Nouveau protocole de Partenariat de pêche entre les Seychelles et l'UE](#) », juillet 2010).

Les nouveaux protocoles pour les APP avec São Tomé et Príncipe, les États fédérés de Micronésie (EFM) et les Seychelles ont tous mis en lumière la dimension régionale de la gestion des pêcheries thonières (voir article *Agritrade* « [Plusieurs APP sous la loupe du Parlement européen](#) », mars 2011). Dans le cas des EFM, le protocole promeut la coopération au niveau sous-

régional sur une pêche responsable et, plus particulièrement, au sein des organisations sous-régionales et internationales concernées. Le protocole avec les Seychelles a souligné l'impact positif de l'APP bilatéral au niveau régional, en renforçant la participation active des Seychelles dans le plan régional pour la surveillance des activités de pêche dans le sud-ouest de l'océan Indien, et en contribuant à consolider la coopération entre l'UE et les Seychelles dans l'organisation régionale de pêche. Ces protocoles sur le thon mettent également l'accent sur le soutien à la planification stratégique et au contrôle de la pêche INN dans l'utilisation des compensations financières.

Dans la lignée de l'APP UE-îles Salomon, des ONG de l'UE ont publié une déclaration conjointe, formulant des recommandations pour des améliorations pratiques à cet accord et aux accords sur le thon en général (voir article *Agritrade* « [Appel aux MPE pour améliorer l'accord de pêche UE-îles Salomon](#) », octobre 2010). Leurs recommandations portaient sur plusieurs domaines : une amélioration de la transparence, la durabilité et l'équité de l'exploitation des ressources, la cohérence avec la politique de développement, l'intégration de la dimension régionale et l'élimination progressive des subventions.

3. Implications pour les pays ACP

Évolution des relations sur le thon avec l'UE

Dans le contexte de la réforme de la Politique commune de la pêche, les propositions de la CE publiées en juillet 2011 couvrent une série de questions importantes pour l'avenir des pêcheries thonières ACP. Tout d'abord, l'UE souhaite approfondir son engagement dans les

ORGP thonières, en offrant davantage de soutien à la recherche scientifique et aux opérations MCS. Deuxièmement, à l'avenir, les accords de pêche durable (APD) bilatéraux resteront le principal cadre pour les relations bilatérales, le réseau d'accords de pêche thoniers étant élargi. Troisièmement, les dispositions d'accès au marché seront progressivement liées au respect de pratiques de pêche durables d'un point de vue environnemental et social.

La grande question pour les pays ACP producteurs de thon sera de savoir s'ils seront, dans ce contexte, en mesure de créer un environnement propice aux investissements privés dans les pêcheries thonières durables, en particulier dans les activités de transformation à plus forte valeur ajoutée. Jusqu'à présent, les investissements privés de l'UE dans les pays partenaires ACP ont été limités, et pratiquement uniquement axés sur le transfert de capacités de pêche. À l'avenir, créer un tel environnement propice aux investissements dans les pays partenaires ACP exigera des mesures de soutien contribuant à des pêcheries durables. Ces mesures devraient être éligibles au soutien au travers des APD, et pourraient couvrir les domaines suivants : l'amélioration de la recherche et des avis scientifiques, l'amélioration de la conformité, la participation des parties prenantes des pêcheries, la transparence dans le processus de prise de décision, la protection juridique, et un accent particulier sur les investissements qui peuvent déboucher sur un ajout de valeur au niveau local.

Les pays ACP sont également confrontés à des choix importants en termes de systèmes d'exploitation des ressources thonières qu'ils veulent poursuivre. Le nœud du problème est l'état inquiétant de certains stocks thoniers précieux que se disputent les diverses flottes. L'exploitation durable impliquera dans plusieurs cas de pêcher moins et d'obtenir des prix plus élevés. Les systèmes d'exploitation pour la production de thon en conserve sont

basés sur des coûts assez faibles et un rendement élevé, exigeant des infrastructures et des compétences relativement limitées ; les systèmes de production de thon frais et congelé, en revanche, reposent sur des prix élevés et de faibles quantités de produits, mais exigent un investissement substantiel dans l'infrastructure et une main-d'œuvre qualifiée. Si les pays ACP producteurs de thon veulent maximiser les bénéfices économiques et sociaux de leurs ressources thonières, il leur est conseillé d'aller au-delà du thon en conserve de base. Cela exige des investissements et un soutien pour le développement de nouvelles lignes de production pour les filets (réfrigérés/congelés), ce qui nécessite non seulement d'investir dans le matériel (infrastructures de la chaîne du froid, etc.) mais aussi dans la formation des travailleurs à la manipulation de produits de la pêche plus raffinés. Ce qui demande également, dans des situations spécifiques telles que le Pacifique, d'élargir les règles de l'approvisionnement mondial à ces produits à plus forte valeur ajoutée.

Il est primordial que les pays ACP prennent en compte des considérations à la fois d'ordre socio-économique et écologique (y compris pour l'allocation des ressources et la gestion de la capacité des flottes) lorsqu'ils conçoivent et mettent en œuvre des systèmes pour l'exploitation des ressources thonières en fonction de leurs priorités (création d'emplois, revenus d'exportation, etc.). Cela offre une base plus solide pour un dialogue AC-UE sur les questions de gestion des pêcheries thonières.

Développement de stratégies actives pour la participation dans les ORGP

Les pays engagés dans les activités de pêche, y compris l'UE, ont pour responsabilité de s'assurer que leurs bateaux, et leurs ressortissants, quel que soit leur pavillon, s'engagent uniquement dans des activités de pêche thonières respon-

sables. Par conséquent, la nouvelle réglementation de l'UE sur la pêche INN permet à l'UE de prendre des mesures contre les bateaux et ressortissants de l'UE coupables d'activités de pêche INN. La proposition de la CE entend également augmenter la participation et le soutien de l'UE aux ORGP.

Toutefois, établir des nations et gouvernements engagés dans la pêche parmi les États côtiers ACP con-

cernés impliquera de trouver le moyen d'accueillir les nouveaux arrivants, tout en s'assurant que la capacité de pêche totale déployée n'est pas excessive. Il convient de noter que le Japon, l'UE, les États-Unis, la Corée, l'autorité de pêche du Taipei chinois et, de plus en plus, la Chine sont membres de pratiquement toutes les ORGP. La participation des ACP dans les ORGP ne cesse également d'augmenter, certains membres ACP jouant un rôle central (dans les

ORGP de l'océan Indien et du Pacifique, en particulier).

Un engagement plus actif des pays ACP dans ces organes régionaux, assorti d'un processus de prise de décision plus transparent et de meilleurs avis scientifiques, en vue de garantir une pêche thonière responsable, serait une étape décisive dans l'amélioration des résultats généraux des ORGP en termes de gestion durable des pêcheries.

Principales sources

ATUNA

<http://www.atuna.com/>

Pacific Islands Forum Fisheries Agency – FFA, *Fisheries Trade News*

http://www.ffa.int/trade_industry

Site Web des parties à l'accord de Nauru

<http://www.pnatuna.com/>

ORGP du thon, site Web du processus de Kobe

<http://tuna-org.org/>

International Seafood Sustainability Foundation, site Web de la fondation

<http://iss-foundation.org/>

CE, « La filière thonière européenne : bilan économique, perspectives et analyse des impacts de la libéralisation des échanges », novembre 2005 (en anglais)

http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/study_tuna/index_en.htm

CE, « Étude sur la flotte externe de l'UE », janvier 2008 (en anglais)

http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/study_external_fleet/external_fleet_2008_en.pdf

À propos de cette note de synthèse

Cette note de synthèse a été publiée en novembre 2011.

D'autres publications dans cette série et des ressources supplémentaires sur le commerce agricole et de la pêche ACP-UE peuvent être trouvés en ligne à <http://agritrade.cta.int/fr>



Le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) est une institution conjointe ACP-UE active dans le développement agricole et rural des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le CTA a pour mission de promouvoir la sécurité alimentaire et la nutrition, et encourage une gestion durable des ressources naturelles. Cela est réalisé en fournissant des produits et services permettant un meilleur accès à l'information et des connaissances, facilitant le dialogue politique et de renforcement des capacités des institutions de développement agricole et rural et des communautés dans les pays ACP.

Centre Technique de Coopération Agricole et Rurale (ACP-EU)

Postbus 380

6700 AJ Wageningen

Pays-Bas

Tél: +31 (0) 317 467 100

E-mail: cta@cta.int - www.cta.int