

Enda
Tiers Monde

Centre de Recherches
Océanographiques de
Dakar-Thiaroye (CRODT)

Accords de pêche UE-Sénégal et commerce international

**Respect des réglementations internationales, gestion durable des
ressources et sécurité alimentaire**

Par

Karim DAHOU
Chargé de la prospective, Enda TM

et

Moustapha DEME
Chercheur Economiste, CRODT

*Contribution à l'atelier « L'impact des politiques nationales et européennes de pêche sur la
sécurité alimentaire des pays en développement ».*

Juin 2001

Les accords de pêche entre pays côtiers et Nations pêchant en eaux lointaines se sont considérablement développés depuis une trentaine d'années. Leur principale justification tenait historiquement à la complémentarité supposée entre des pays en développement disposant de ressources abondantes et de capacités de capture limitées, et des Nations développées confrontées à un problème de surcapacités. Cette justification était assortie d'un certain nombre de conditionnalités qui, pour n'être pas investies d'une valeur normative, n'en ont pas moins été considérées comme indispensables à la conclusion d'accords. En particulier, le principe de complémentarité devait en principe reposer sur une évaluation précise des ressources, de sorte que la pêche étrangère ne puisse normalement prélever que le « reliquat » disponible après épuisement des capacités nationales. Il va de soi que la traduction dans les faits de ce dispositif théorique n'implique pas la succession dans le temps d'opérations de pêche qui ne peuvent être accomplies que simultanément. Pour autant, son économie semblait s'opposer à la conclusion d'accords nonobstant une évaluation précise des principaux stocks de ressources et des capacités de capture afférentes, tant nationales qu'étrangères.

Force est de constater, cependant, que ces préoccupations sont, dans les faits, demeurées lettres mortes. Rares ont été les accords qui ont été conclus sur la base d'une évaluation précise des principaux stocks de ressources. Dans le cas du Sénégal, les évaluations n'ont pas toujours permis de déterminer avec précision l'état des ressources disponibles et l'amplitude de la pression de pêche qu'elles subissaient. Quand de telles déterminations ont été opérées, les recommandations des scientifiques n'ont pas non plus été suivies.

Les accords de pêche sont aujourd'hui confrontés à différents problèmes, dont le principal est de faire partie d'un ensemble de dispositifs commerciaux qui ont favorisé la pêche en vue de l'exportation, faisant ainsi peser des tensions sur la sécurité alimentaire et sur les ressources exportées (I). Le fait de ne pas avoir suffisamment tenu compte de l'environnement des pêches les a progressivement placées en porte à faux par rapport à des réglementations internationales plus contraignantes que par le passé (II). Leur survie paraît conditionnée par une meilleure articulation avec l'agenda de développement national (III).

I. Accords de pêche et politiques commerciales au Sénégal

Les accords sont souvent chargés de tous les maux alors qu'ils s'inscrivent dans un contexte globalement défavorable de pêche non durable et non responsable. Au Sénégal, la morphologie de ce contexte a progressivement été découpée par de nombreux dispositifs dont les accords ne représentent qu'un aspect. Ces dispositifs ont en commun d'avoir encouragé la pêche en direction de l'exportation, favorisant ainsi l'augmentation de la pression de pêche sur les espèces à forte valeur marchande. Il s'agit notamment des statuts de point franc et d'entreprise franche d'exportation, de la Convention de Lomé, de la subvention sur les exportations de produits halieutiques, et de la dévaluation. D'autres dispositifs visaient plus spécialement le soutien à la pêche artisanale et la sécurité alimentaire, mais cet objectif a été dévoyé, dès lors que les pêcheurs artisans sont devenus les principaux pourvoyeurs des usines d'exportation. Tel a été le cas de la péréquation sur le carburant et de la détaxe sur les moteurs et engins de pêche. Ainsi les politiques publiques ont-elles créé de nombreuses mesures de soutien fiscales, douanières, financières qui, depuis une vingtaine d'années, ont contribué à l'extraversion croissante des activités de pêche. Les accords de pêche conclus avec des flottes

étrangères, notamment celle de l'Union Européenne, participent de cette extraversion tout en étant loin de pouvoir l'expliquer à eux seuls.

A. Connexion du secteur à l'exportation, tensions environnementales et socio-économiques

Les dispositifs susmentionnés ont eu pour conséquence, dans un contexte d'ajustement structurel où la pêche semblait concilier motifs d'exportation et de sécurité alimentaire, de rendre la capture en vue de l'exportation beaucoup plus profitable que la production destinée au marché domestique.

Les statuts de point franc et d'entreprise franche offrent une gamme assez étendue d'avantages fiscaux ou douaniers (paiement de l'impôt à taux réduit de 15 au lieu de 30 %, détaxe sur l'importation de bien d'équipements et le rapatriement des bénéficiaires...) aux entreprises qui exportent une majorité de leur production.

La Convention de Lomé autorise les produits halieutiques des pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) à pénétrer le marché européen en franchise de droits de douane. Ce dispositif confère un avantage comparatif significatif, pouvant aller jusqu'à 25 % dans le cas des produits transformés, aux exportations sénégalaises de poisson.

Entre 1982 et 1994, une subvention de 25 % sur les exportations de produits de la mer a largement appuyé ces dernières. Elle n'a été supprimée que par suite de la dévaluation de 50 % du F CFA, qui a plus que proportionnellement compensé l'abrogation de cette mesure.

Alors que les autorités avaient pris la mesure du développement de la pêche artisanale et de son importance pour l'alimentation des populations, elles ont institué une péréquation de 50 % sur le carburant pirogue et des détaxes sur l'importation des moteurs et engins de pêche visant à appuyer la politique de sécurité alimentaire du pays. Ces dispositions n'ont pas été réformées parallèlement aux reports d'effort de pêche du sous-secteur artisanal en direction des espèces exportées, reports eux-mêmes stimulés par l'évolution du cadre administratif des pêcheries. Dès lors que les pêcheurs artisans fournissent 60 % de la matière première des usines, ces subventions indirectes profitent désormais autant, sinon davantage, aux opérateurs tournés vers l'exportation qu'aux populations.

Les accords de pêche participent de ce mouvement d'extraversion progressive du secteur halieutique sénégalais, non seulement directement par la soustraction d'une partie des ressources aux pêcheurs, consommateurs et transformateurs nationaux (encore que ces derniers disposent d'une partie des contingents devant être obligatoirement débarqués), mais indirectement parce qu'ils suscitent des stratégies de coopération entre pêcheurs nationaux et étrangers, détournant ainsi une partie de l'effort national de la satisfaction des besoins domestiques.

Ce contexte extrêmement favorable à la pêche tournée vers l'exportation s'est d'abord traduit par une dégradation considérable des comptes d'exploitation des unités de pêche pélagique (traditionnellement orientées vers le marché interne) et une amélioration de la situation financière des unités de pêche démersale (dont la majorité des captures alimente les exportations). Cette situation est à l'origine d'importants reports d'effort de pêche qui ont occasionné une diminution des quantités disponibles et une augmentation des prix sur le

marché domestique (Enda, Crodt, 2001). Dans un pays où le poisson pourvoit à 75 % des besoins en protéines animales, cette évolution fait peser un grave danger sur la sécurité alimentaire. Parallèlement, les espèces exportées, à commencer par les démersaux côtiers, ont été soumises à une intensité croissante de la pression de pêche, si bien que presque toute la partie commercialisée de ce stock est actuellement très menacée (Enda, Crodt, 2001). Les risques environnementaux sont donc importants, de même que les menaces pesant sur le segment conditionnement-transformation, par suite de l'augmentation du nombre d'opérateurs, de la raréfaction des ressources et de la cherté de la matière première.

B. Situation des accords par rapport à ces tensions

Il est tout d'abord clair que les accords de pêche ne sont pas responsables à eux seuls de cette situation. Les dispositifs qui ont suscité un déséquilibre croissant entre marchés interne et externe sont nombreux, et les accords ne portent que sur une quantité réduite des stocks disponibles. A focaliser l'attention sur eux, on risque de perdre de vue l'essentiel, qui réside dans la conduite de politiques commerciales expansionnistes ayant fait de la pêche le premier poste à l'exportation (avec 35 % du total) devant l'arachide et les phosphates combinés.

Il reste que les accords contribuent à accroître la pression de pêche sur certains stocks actuellement très menacés, à commencer par celui des démersaux côtiers. Maintenant que la flotte nationale est non seulement en mesure d'exploiter ce stock, mais de l'exploiter pleinement, aucun prétendu reliquat n'est en mesure de justifier la vente d'un quelconque contingent à la flotte étrangère. La véritable raison d'être des accords, relativement à ces espèces, tient simplement à leur forte valeur marchande et n'est autre que commerciale. Le commerce se retournerait cependant contre lui-même dans l'hypothèse (largement plausible) d'une rupture biologique qui ferait s'effondrer les exportations. Dès lors, une diminution des contingents de démersaux côtiers vendus dans le cadre de accords paraît souhaitable.

II. Accords de pêche et réglementations internationales

A. Risques de conflits avec l'accord international sur les stocks chevauchants et grands migrants

Le chapitre V de la Convention sur le droit de la mer contient des dispositions relatives aux stocks migrants et chevauchants, mais ne précise pas clairement les droits et les devoirs des Nations pêchant en eaux lointaines et des Etats côtiers relativement à ces espèces. Cette incertitude a entraîné des conflits entre ces deux catégories de Nations (ICTSD, 2000), ce qui a conduit à l'adoption en 1995 de l'accord sur les stocks de poissons chevauchants et grands migrants.

Tandis qu'on a reproché à la Convention sur le droit de la mer de n'avoir pas efficacement répondu au problème de la surpêche, l'accord sur les stocks chevauchants et grands migrants va plus loin. En ce qui concerne la gestion des opérations de pêche, il réglemente non seulement la conduite des Etats côtiers, mais celle des Nations pêchant en eaux lointaines. Il intègre également les nouveaux principes du développement durable et de l'environnement, tels le principe de précaution, la préservation de la biodiversité ou le respect des droits des

pêcheurs artisanaux. Il recommande aussi les évaluations d'impact, endossant l'idée que doivent être examinés tous les impacts des activités de pêche (économiques, sociaux, environnementaux). Son article 6 dispose que le manque d'information oblige à un surcroît de vigilance dans l'exploitation. C'est un changement majeur dans la gestion des pêches, dans la mesure où le manque de connaissances ne peut plus être allégué pour justifier de mauvaises pratiques (la charge de la preuve est renversée, puisqu'il s'agit maintenant de démontrer, non pas que l'exploitation met en danger la conservation, mais plutôt qu'elle ne la menace pas).

De surcroît, l'impact ne doit pas seulement être évalué à propos des espèces ciblées, mais à l'égard des espèces associées ou dépendantes. Ces dispositions constituent des menaces directes pour les accords de pêche. Alors que certains stocks chevauchants et grands migrateurs couverts par les accords avec l'UE sont pleinement exploités à surexploités (thons), alors encore que leur impact sur les espèces dépendantes est questionné, il faudra désormais apporter la preuve, en cas de contestation devant le Tribunal international pour le droit de la mer, que les accords ne menacent pas les espèces concernées. Ainsi l'argumentaire de ceux qui s'opposent aux accords de pêche devrait-il se nourrir d'une nouvelle pièce. L'accord sur les stocks chevauchants et grands migrateurs n'est certes pas encore entré en vigueur, mais il représente une évolution du droit international, renforcée par le code de conduite pour une pêche responsable de la FAO. Or, les modalités de calcul des contingents couverts par les accords paraissent contraires à cette évolution, de même que la question des quotas et le problème des prises accessoires.

B. L'irréalisme des modalités de calcul et le problème des prises accessoires

Dans le cadre des accords, l'Europe acquiert des "capacités de pêche" en tonnes de jauge brute. Or, ce mode de calcul obsolète est en porte à faux par rapport aux recommandations internationales visant à promouvoir une pêche durable. Il présente tout d'abord l'inconvénient de se fonder sur les captures effectuées il y a dix ou vingt ans par des armements de même tonnage qui disposaient d'engins de détection et de matériels de pêche bien moins perfectionnés qu'aujourd'hui. Les moyens électroniques de détection sont à présent largement diffusés, et la course à la capitalisation dans l'Atlantique Nord a révolutionné les techniques de pêche. En privilégiant de surcroît les estimations par rapport aux prises réelles, le calcul en tonnes de jauge brute ne permet pas la mesure de la ponction réelle sur les stocks. Enfin, et c'est sans doute son principal inconvénient, il tend à favoriser les rejets de prises accessoires.

Les captures accessoires et les rejets sont inhérents aux limites des engins et techniques de pêche, qui ne permettent pas de sélectionner parfaitement les espèces et les tailles, ainsi qu'à la coexistence de plusieurs espèces dans les mêmes habitats. Les rejets constituent une perte de produits alimentaires précieux et ont une incidence sur la biodiversité et sur l'environnement (espèces dépendantes). D'après une évaluation de la FAO effectuée en 1995, les rejets représenteraient 25 % du total des pêches de capture maritime. Or, le recours à des contingents favorise souvent les rejets, qui sont de plusieurs sortes : rejet des captures qui dépassent le contingent, rejet des espèces à faible valeur commerciale (écrémage) et des "ventes au rabais" (pour maximiser la valeur de son contingent, le pêcheur peut décider de rejeter sa prise en tout ou partie durant son retour au port s'il estime que les prix offerts seront bas).

Ainsi le mode de calcul par tonne de jauge brute présente-t-il notamment le défaut de ne pas être adapté à une gestion des pêcheries par écosystème dont il apparaît à présent qu'elle est la

plus favorable à une gestion durable des ressources (*a fortiori* dans une pêcherie tropicale plurispécifique). Ce problème renforce donc le risque de conflits entre les accords de pêche et les nouveaux instruments juridiques de conservation des ressources marines, dont le code de conduite pour une pêche responsable de la FAO.

C. La conformité aux règles de l'OMC : accords commerciaux ou "subventions déguisées"

Les règles de l'OMC limitent la possibilité de subventionner les productions ou les exportations, dans la mesure où les subventions peuvent procurer un avantage comparatif inéquitable aux exportateurs ou aux produits subventionnés. L'accord sur les subventions et les mesures de rétorsion autorise à appliquer des taxes équivalentes au montant des subventions et à saisir l'organisme de règlement des différends de l'OMC. Il requiert également la transparence par leur notification.

Les subventions encouragent la surcapacité, une des causes principales de la surpêche. La majorité des discussions consacrées à la pêche au comité du commerce et de l'environnement ont traité des subventions. La question devait être examinée à Seattle. Elle a déjà commencé à l'être.

La politique des pêches commune est menacée à plus d'un titre par les règles du commerce international. Mise en œuvre par la Direction Générale des pêches, elle regroupe 4 domaines : la conservation et la gestion des ressources halieutiques, les relations et les accords avec les pays non-membres et les organisations internationales, les mesures structurelles et l'organisation du marché commun des produits halieutiques. Si la conservation des stocks ne pose *a priori* guère de problème, les mesures structurelles sont considérées comme des subventions au secteur halieutique et, surtout, les accords de pêche ont tendance à être perçus comme des subventions déguisées favorisant la surpêche. Le fait que l'Union européenne finance 80 à 90 % de l'accès à la ressource (les armateurs ne s'acquittant que du reliquat en payant des licences), conduit à relativiser la qualification commerciale des accords. En tout état de cause, l'intérêt porté par l'organisation mondiale du commerce comme par les environnementalistes à la question des subventions constitue une menace pour les accords. Dans l'avenir, les possibilités de les voir contestés devant l'organe de règlement des différends devraient s'accroître.

III. Ajuster les accords aux priorités du développement national

A. La cohérence des accords : commerce ou développement ?

Dès leur origine, les accords de pêche se sont vu assigner, en marge de dispositions d'ordre commercial, un objectif de développement. Il s'agit en effet d'accords dérivés du dispositif général mis en place par Lomé.

La Convention de Lomé contient des dispositions spécifiques aux pêches, prévoyant la fourniture d'une assistance technique et financière destinée à améliorer la connaissance de l'environnement des pêches et de ses ressources dans les pays ACP, à augmenter la

contribution des pêches au développement industriel grâce à l'accroissement des captures, des résultats, de la transformation et des exportations. Le soutien de l'UE inclut normalement la capture, la gestion et la protection, ainsi que la transformation et la commercialisation. Il doit favoriser la gestion rationnelle des ressources halieutiques et supporter le développement de la pêche artisanale.

Sans doute la conclusion d'accords de pêche a-t-elle d'abord été motivée par l'urgence, le Sénégal ayant d'importants besoins en devises tandis que l'Europe désirait éviter la restructuration brutale d'un secteur surcapitalisé qui rencontrait des difficultés d'approvisionnement. Il reste que les accords de pêche ont été conclus dans le cadre de Lomé et qu'ils ont toujours eu vocation à réaliser, parallèlement à d'autres buts, des objectifs de développement. Ainsi le principe de complémentarité, qui préside à la conclusion d'accords entre Etats côtiers et Nations pêchant en eaux lointaines, a-t-il conduit à subventionner la recherche pour qu'elle s'assure de l'état des stocks disponibles. La part allouée à un organisme tel le CRODT a beau avoir été minimale, la nécessité de contribuer à son développement s'est bien imposée comme un moyen de promouvoir une pêche responsable dans le cadre des accords. C'est encore un objectif de développement qui a conduit à d'abord privilégier les ressources hauturières non pêchées par l'armement sénégalais, la flotte nationale - notamment thonière - ayant vocation à remplacer progressivement l'armement étranger. C'est toujours le développement qui a justifié l'obligation faite par les accords de débarquer au Sénégal une partie des captures effectuées par les navires européens. Cette mesure vise notamment à garantir l'approvisionnement des conserveries locales, de manière à renforcer l'industrie de transformation. Enfin, les accords de seconde génération ont tenté de répondre aux difficultés du sous-secteur industriel local en prévoyant des transferts de bateaux vers des sociétés mixtes.

Force est de constater, cependant, que les accords ont été marqués par une incohérence grandissante, soulignée tant du côté européen que sénégalais, entre leurs objectifs de développement et la réalité de leurs conséquences sur le terrain. On a déjà évoqué le problème de la concurrence que faisait peser la flotte européenne sur l'armement national, surtout dans un contexte de raréfaction des ressources. Ce problème a de plus été aggravé, dans le dernier accord, par la décision d'attribuer des quotas (25 000 tonnes) pour la pêche de petits pélagiques, base de l'alimentation des sénégalais. Quant aux fonds alloués à la recherche, encore faudrait-il, pour qu'ils contribuent effectivement à la définition de politiques halieutiques durables, que l'on tienne compte des avis formulés par les organes compétents. Or, la CE a passé outre l'avis du CRODT (Centre de recherches océanographiques de Dakar-Thiaroye), lors d'un précédent accord, en demandant d'augmenter les quotas en poissons de haute mer attribués aux navires européens de 57 %. Compte tenu de l'état d'exploitation des ressources, le CRODT penchait alors en faveur d'une diminution. Ensuite, l'objectif de substitution progressive de l'armement national à l'armement étranger, en ce qui concerne la pêche thonière, n'a finalement jamais été réalisé. Prise en tenaille entre une pêche artisanale dont les coûts de production sont bien moindres, et une flotte européenne très capitalisée - grâce à l'appui de sa puissance publique -, la flotte industrielle sénégalaise ne parvient pas à se développer hors le domaine de la pêche chalutière côtière. L'échec du pari de la substitution progressive, prévue par les premiers accords, devrait conduire à réinterroger leur impact sur les filières de production nationales. Dans le domaine de la transformation, les débarquements servent notamment à approvisionner des industries européennes d'exportation, sans impact significatif sur la valeur ajoutée locale. D'ailleurs, la Commission européenne, s'exprimant dans un Mémoire de juillet 1996 sur "les conséquences de la non-conclusion des accords de pêche", estimait que, s'il n'y avait pas d'accords, l'industrie européenne des produits de la

pêche perdrait, au bénéfice des pays fournisseurs, une bonne partie des transformations intermédiaires (filetage de poisson, mises en boîte de thon...). Enfin, l'inclusion dans les accords de "seconde génération" de dispositions prévoyant la constitution de *joint ventures* n'est pas susceptible de modifier radicalement cette situation, dans la mesure où elle ne modifie rien aux circuits de commercialisation qui déterminent en dernière analyse le fonctionnement de toute la filière.

B. Intégrer les accords dans la politique de développement des pêches

Les pêches sénégalaises buttent aujourd'hui sur un certain nombre de contraintes structurelles dont le traitement conditionne leur évolution. Les plus importantes de ces contraintes découlent des nombreux reports d'efforts de pêche vers les espèces exportées. Elles se manifestent notamment par des difficultés d'approvisionnement sur le marché local et des risques de rupture biologique pesant sur le poisson à forte valeur marchande (démersaux côtiers).

Bien que la valeur des exportations ait doublé depuis une vingtaine d'années, leur volume est demeuré relativement stable, enregistrant des variations annuelles de faible amplitude autour d'une moyenne de 110 000 tonnes. Il s'agit là encore d'une donnée structurelle qui interdit de tabler, dans l'avenir, sur une quelconque augmentation des volumes exportés. C'est, dès lors, sur la valeur des produits que devra reposer la politique commerciale afférente à la pêche. Or, la structure actuelle des exportations sénégalaises, qui combinent 15 % de produits transformés et 85 % de frais et congelé, n'incite pas à l'optimisme.

Les accords devraient donc être intégrés dans une politique des pêches qui combine limitation de la pêche de démersaux côtiers, encouragement de la pêche pélagique et transformation des produits. Elle ne paraît pas s'opposer à la conclusion d'accords portant sur les ressources hauturières, pélagiques ou démersales.

Sans doute le thon ou l'espadon atlantique connaissent-ils actuellement certains problèmes de surexploitation, mais la part débarquée au Sénégal n'est pas si importante qu'elle engendre, à elle seule, des risques de conflits avec l'accord sur les stocks chevauchants et grands migrateurs. S'agissant des ressources pélagiques hauturières, on recommandera donc simplement une limitation des contingents alloués aux navires européens aux quantités faisant l'objet d'une obligation de débarquement. Même si la contribution des industries de conserverie à la création de valeur ajoutée locale fait aujourd'hui l'objet d'interrogations, elles jouent un rôle trop important dans la politique d'exportation pour que l'on courre le risque de voir leur activité remise en cause à moyen terme. L'indigence persistante de la pêche industrielle nationale invite donc à pérenniser les accords sur le thon. Cette même indigence justifie la poursuite d'accords portant sur les démersaux profonds, pour lesquels il existe très peu de capacités de capture nationales et dont il ne semble pas qu'ils soient actuellement surexploités (CRODT, 1995).

En revanche, le niveau d'exploitation des démersaux côtiers joint à l'existence d'importantes capacités de capture nationales afférentes à ce stock, semble justifier sinon une suspension, à tout le moins une diminution des quantités offertes dans le cadre des accords.

En ce qui concerne enfin les pélagiques côtiers, base de l'alimentation sénégalaise, l'objectif de la politique des pêches devrait être de renforcer la profitabilité de leur capture. C'est la

condition d'un approvisionnement plus régulier et abondant du marché domestique. Bien que ce stock semble receler des disponibilités qui devraient conduire à relativiser les critiques adressées aux derniers accords, leur pêche par des bateaux européens est néanmoins susceptible de diminuer le rendement de leur pêche par les pêcheurs artisans. La diminution des captures répondant essentiellement à un problème de coûts de production, il semble bien que la voie de leur exportation ne doive pas être trop poursuivie dans l'avenir.