

Négociation des accords de pêche Les raisons des plus forts

Les difficultés de renégociation des accords de pêche entre l'Union Européenne et nombre de pays, notamment du Sud, sont symptomatiques à la fois de la crise de la ressource halieutique et de profonds conflits d'intérêts.

Comment faire face à l'affaiblissement des ressources halieutiques ?

Et comment situer les responsabilités ?

L'UE peut-elle échapper aux pressions de ses flottes industrielles ?

A-t-elle la possibilité de prendre des décisions favorables au développement des pays avec lesquels elle signe des accords ?

Ceux-ci sont-ils en capacité d'imposer des mesures réellement utiles à un développement durable ?

LES CONTRADICTIONS DE L'UNION EUROPEENNE

Par Béatrice Gorez*

Les prises effectuées dans les eaux non-européennes procurent actuellement environ 60% du poisson consommé en Europe. Des accords de pêche, d'accès, des transferts de navires dans les eaux de pays tiers, comme les PVD, contribuent à approvisionner le marché européen, mais aussi à réduire la pression sur les zones de pêche européennes. Cependant, ainsi que le note la Commission Européenne (1), les flottes de pêche lointaine de l'UE voguent aujourd'hui vers une impasse : l'accès aux eaux des pays tiers devient de plus en plus incertain, car, d'une part, les ressources halieutiques de ces eaux diminuent et, d'autre part, les États côtiers en développement veulent accroître leur propre secteur national.

La pression exercée par le secteur de la pêche lointaine européenne sur la Commission pour garantir l'accès aux pêcheries des pays tiers s'intensifie. Les dernières décisions prises par l'UE (2) montrent que, de plus en plus, les demandes des armateurs prennent le pas sur toute considération liée à la durabilité ou aux aspirations des pays en développement pour promouvoir leurs propres secteurs de pêche, notamment artisanal. Ainsi l'accord récemment conclu entre l'UE et la Mauritanie accorde des possibilités de pêche plus grandes pour la flotte espagnole alors que la ressource ciblée, le poulpe, est en surexploitation chronique. Cet accès, au mépris des recommandations scientifiques, aura surtout servi, ainsi que l'a dernièrement confirmé le Ministre Espagnol de la Pêche, à redéployer les bateaux qui ont été « mis à la porte du Maroc », lorsque celui-ci a refusé de reconduire l'accord qui le liait à l'UE en 2000.

* Coordinatrice CAPE
(Coalition pour les
Accords et Arrangements
de Pêche Équitable),
165 rue du Midi
1000 Bruxelles.

(1) Livre Vert Pêche,
publié en 2001 comme base
de débat pour la révision
de la Politique Commune
des Pêches.

(2) Comme l'accord de pêche
avec la Mauritanie qui
augmente l'effort de pêche
européen sur des ressources
de pêche surexploitées,
et vitales pour la pêche
artisanale mauritanienne.

Dans ce contexte, l'application de l'engagement de cohérence entre pêche et développement – qui enjoint à l'UE de « *prendre en compte les objectifs de la politique de coopération au développement dans les politiques qu'elle met en œuvre et qui peuvent affecter les pays en développement* » – devient souvent le dernier rempart citoyen contre l'exploitation sauvage et effrénée des ressources du Sud par les flottes industrielles européennes.

Cette cohérence entre pêche et développement devient un enjeu politique particulièrement aigu lorsqu'il y a des intérêts contradictoires entre pêche européenne, exerçant ses activités dans les eaux des pays en voie de développement (PVD), et pêche à petite échelle de ces PVD. Il existe nombre de situations où les accords de pêche (ou les transferts subventionnés de bateaux) ACP-UE, qui permettent à une flotte de plus en plus puissante de se déployer dans les eaux des PVD, sont en complète contradiction avec le droit des communautés côtières des PVD à un accès prioritaire aux ressources et à leur protection.

Les subventions octroyées par l'UE à sa flotte de pêche lointaine jouent un rôle non négligeable pour entretenir ces contradictions, en permettant, dans le cas où des ressources sont appauvries, à une activité non économiquement rentable de continuer artificiellement. On a pu croire que l'UE, étant données les critiques importantes de l'OMC sur ce type de subventions, y mettrait un frein. C'était sans compter avec l'imagination débordante de certains eurocrates qui, aujourd'hui, mettent une étiquette « aide au développement » sur certaines de ces subventions, comme celles accordées pour payer l'accès des flottes européennes aux ressources des PVD à travers les accords de pêche. Et, dans la foulée, de demander, au nom de la cohérence, que l'aide au développement (la vraie) soit déboursée uniquement là où existe un intérêt de la flotte européenne.

Cette stratégie de mise sous oxygène permanente des flottes européennes par des subventions soulève de nombreuses questions, tant en termes de gestion durable des ressources qu'en termes de gestion de l'argent public. Certaines propositions ont été faites par les ONG dans le cadre du débat sur le « Livre Vert » (3) pour mettre un frein à cette fuite en avant. Elles proposent notamment les mesures suivantes :

■ Lorsque des fonds publics interviennent – accords de pêche ACP-UE, transfert de bateaux (4) – dans les relations pêche UE-PVD, la Commission doit s'assurer à priori que cela ne va pas contribuer à une surexploitation et (ou) une concurrence avec la pêcherie locale, artisanale notamment. Une étude des impacts environnementaux et sociaux d'un transfert sur le secteur local, notamment sur la pêche artisanale, devrait être réalisée avant que le transfert ne soit effectué. Les résultats de cette étude seraient rendus publics, tant en Europe que dans le pays tiers concerné, afin de permettre un large débat sur l'opportunité d'effectuer le transfert envisagé, dans le cadre de la cohérence nécessaire avec la promotion du développement durable.

■ L'UE doit faciliter, notamment pour la pêche lointaine, la cessation définitive des activités des types de navires qui contribuent le plus à la surcapacité, qui pêchent les ressources les plus fragiles – dans les eaux UE ou dans les eaux de pays

(3) Sur la réforme de la politique des pêches (2001).

(4) Le transfert (par bail ou vente) des navires de pêche est l'une des modalités d'obtention des primes de cessation d'activité pour les pêcheurs européens. Ceci est l'une des configurations du financement public de la délocalisation des productions européennes.

tiers – ou dont les activités dans les eaux non communautaires sont les plus précieuses, dépendant par exemple de l'existence d'un surplus de ressources d'un pays tiers, dans le cadre de la signature d'accords de pêche. Cette cessation d'activités doit s'accompagner de mesures suffisantes de compensation surtout pour les équipages, et de formations permettant de retrouver un emploi dans ou en dehors du secteur.

■ Il est nécessaire de repenser la politique de modernisation des flottes. Dans un contexte où les ressources sont en diminution, où les États côtiers du Sud ont de plus en plus la volonté de développer leurs propres pêcheries locales, il est important que les critères de la modernisation des flottes européennes soient d'avoir une pêche plus sélective et plus respectueuse du milieu, afin de préserver les ressources desquelles dépendent les communautés côtières des PVD. Par exemple, l'utilisation de méthodes sélectives doit être une condition pour avoir droit à accéder à des zones couvertes par les accords de pêche, ou à bénéficier des subventions des fonds structurels européens. Deux tendances semblent contradictoires dans l'approche de la modernisation. D'un côté, celle-ci peut favoriser des engins de pêche plus sélectifs, des conditions de travail plus sûres, etc. ; d'un autre, la compétition avec d'autres flottes de pêche lointaine, ou entre armateurs de différents États membres, réduit souvent la modernisation à l'acquisition d'engins et méthodes de pêche plus performants.

Ceci signifie clairement que, dans le cas où les ressources sont pleinement exploitées ou surexploitées – par exemple, le poulpe en Mauritanie, les démersaux côtiers au Sénégal – l'absence de surplus, mais aussi la prééminence à donner à la pêche artisanale locale en matière d'accès aux ressources, impliquent un désengagement des flottes de l'UE sur cette pêcherie.

Béatrice Gorez

ACCORDS DE PÊCHE SENEGAL - UE : L'EVIDENCE ET LA REALITE

par Franck Boyer *

Le renouvellement des accords de pêche Sénégal-UE aura donné lieu à des négociations difficiles. Le Sénégal désire réduire les zones de pêche et le volume des prises des chalutiers de l'UE, tout en augmentant les contreparties économiques. Les négociations engagées en octobre 2000 se soldaient le 31 mai 2001, à l'issue d'un cinquième round à Dakar, par une convention intérimaire de prolongement pour trois mois, le sixième round prévu pour juillet à Bruxelles étant finalement repoussé à octobre 2001. L'accord intérimaire adopte plusieurs dispositions novatrices (comme l'augmentation du taux de nationaux embarqués, la réduction du maillage des chaluts et l'instauration d'un repos biologique annuel de deux mois) bien que leur généralisation à l'ensemble des opérateurs de la ZEE (1) ne soit pas spécifiée pour l'instant.

* *Économiste.*
Doctorant EHESS.

(1) Zone Économique
Exclusive.

quels accords pour quelle crise ?

Le magazine économique *Marchés Tropicaux* (13 avril 2001) voit ainsi le dilemme du Sénégal : d'un côté « la sauvegarde de (ses) ressources halieutiques et la promotion d'un secteur artisanal tourné vers la satisfaction des besoins locaux », de l'autre « la signature d'accords aux retombées positives mais qui (le) privent de la gestion de (ses) stocks et qui menacent la biodiversité ». Bien que la pêche artisanale soit discrètement mentionnée comme contribuant à la pression de pêche, « la réappropriation des droits d'accès aux ressources halieutiques par les pêcheurs-résidents est, selon les scientifiques, une alternative à la baisse des captures » puisque, « en défendant leurs ressources, ces pêcheurs-résidents défendent en même temps les fonctions écologiques de ces zones ». Mais *Marchés Tropicaux* ne se fait guère d'illusions sur l'issue de la rencontre du pot de terre avec le pot de fer, et conclut : « le productivisme du monde développé pèse bien plus lourd que les appels à la vigilance des pays-ressources ».

Le décor est dressé et les ressorts du drame paraissent sans mystère : le Sénégal défend les ressources de la mer, l'emploi de ses pêcheurs, la sécurité alimentaire de ses populations et l'économie du pays contre les pillards de l'UE. L'humain contre l'argent, l'écologie contre l'industrie, la pirogue contre le chalutier, le pauvre contre le riche, le Sud contre le Nord : le procès devrait être bref et la cause entendue.

Pour rendre la tâche des négociateurs européens encore plus impossible, Bruxelles regimbe de plus en plus à verser de fortes contributions (environ 1 € par kilo en vrac pour l'accord 1997-2001 au Sénégal, et 270 millions d'euros par an de droits de pêche hors-communauté) qui ne profitent qu'à quelques-uns des pays de l'UE (en 1999 – dernières données publiées – 75 % des prises européennes au Sénégal étaient réalisées par les seuls chalutiers espagnols) ; et à porter tout le poids du péché de surexploitation : la partie européenne ne cesse de rappeler que ses chalutiers n'auront réalisé que 6 % (base non précisée) des prises enregistrées dans la ZEE sénégalaise, toutes pêches confondues.

Le quotidien dakarais *Le Soleil* (21 mai 2001) donne un aperçu des contraintes subies par la partie sénégalaise : non seulement « l'État est devenu dépendant [...] de la compensation financière [...] des accords de pêche » pour résoudre un déficit fiscal chronique, mais « on ne peut pas non plus arrêter l'exploitation de cette ressource, même pour une courte période », sauf à priver les ménages sénégalais de leur principale source de protéines animales (60 à 80 % selon les estimations).

Citée par *Le Soleil*, une ONG « spécialiste » vient à la rescousse pour délivrer la solution : une « approche de précaution » combinée au « respect total des droits d'accès prioritaires accordés aux activités de pêche de petite échelle ». Le retour au paradis perdu, en quelque sorte.

Dans les mêmes colonnes et pour ne pas être en reste, WWF pose ses conditions : les accords doivent être transparents et garantir une pêche « écologiquement res-

ponsable », et les contreparties versées doivent servir à gérer les pêcheries, pas à garnir les caisses de l'État. Comme si la transparence avait jamais garanti par elle-même la pertinence des choix, comme si la gestion durable des pêcheries ne dépendait que d'un budget ad hoc, comme si la question des recettes publiques pouvait être évacuée aussi simplement.

Discours conforme s'il en est : transparence, écologie, gestion à la base, moins d'État et plus d'ONG. De quoi ravir, certainement, les prophètes de la nouvelle orthodoxie libérale. Discours gratuit, aussi, puisque le Commissaire Européen à l'Agriculture (2) peut soutenir, avec la même force, que l'intérêt de la pêche européenne est de faire la clarté sur l'état des stocks, de déterminer les créneaux sur lesquels les armateurs européens pourront être complémentaires de la pêche locale, et d'encourager une gestion durable des ressources.

En définitive, la polémique organisée autour du renouvellement des accords de pêche obère l'essentiel : la nature et les origines de la crise de la pêche, empêchant par là-même toute recherche de solution. Pour la troisième année consécutive, des résultats alarmants conduisent les autorités sénégalaises à reconnaître certaines difficultés structurelles, à travers la Synthèse annuelle 2000 du Ministère de la Pêche (OEPS – juin 2001) : un effondrement continu des espèces démersales, une baisse drastique de la production du sous-secteur industriel (tous armements confondus), une diminution notable des exportations (- 29% en volume).

Une note d'espoir, néanmoins : le sous-secteur artisanal semble sauver la situation, avec un relèvement notable des prises en sardinelles. Cet optimiste convenu doit être tempéré, car la tendance à l'échelle régionale et pluriannuelle est bien à la régression de ce stock. En termes de revenus, c'est en fait à une nouvelle dégradation qu'est confrontée la pêche artisanale (valeur commerciale totale : - 9 %), même dans une situation de régression globale de l'effort et des prises de la pêche industrielle. Sans maîtrise de la commercialisation et malgré la raréfaction des ressources, produire plus peut signifier gagner moins... et contraindre à produire plus encore. Selon toute apparence, la « main invisible » du marché régule fort mal toute cette affaire, et ne favorise pas vraiment une exploitation viable de la ressource.

Quelle politique de pêche durable ?

Cette crise de la pêche requiert effectivement des solutions : par quel bout réduire l'action de pêche, et par quels moyens y parvenir ? Les résultats synthétiques pour la campagne 1999 révèlent que la « mise à l'amende » de l'UE ne peut avoir qu'une valeur symbolique.

L'essentiel se joue dans la pêche nationale (84,3 % des prises), principalement représentée par la pêche artisanale (70% des prises), le reste surtout dans la pêche étrangère non-UE, la Russie déclarant un résultat record sans compensation financière connue.

(2) F. Fischer,
dans *Marchés Tropicaux*,
art. cit.

Résultats de la pêche maritime au Sénégal pour l'année 1999

Captures recensées dans la ZEE (en tonnes)

Sous-secteur	Pavillons	Captures	en %
Pêche industrielle	Sénégal	64.488	14,3
	U.E.	12.049	2,7
	Russie	44.594	10
	Autres	13.197	3
Sous-total pêche industrielle		134.321	30
Pêche artisanale		313.637	70
TOTAL		447.958	100

Sources : DOPM – Résultats Généraux.

Quand on sait qu'avec une fraction mineure des prises, l'UE verse l'essentiel de la rente halieutique du pays, et que la pêche artisanale bénéficie d'un accès gratuit à la ressource, on peut mesurer le manque à gagner au détriment des revenus publics – et de la population dans son ensemble. Sans compter l'incitation permanente à prélever que constitue la gratuité de la ressource pour les uns, quand elle est payante pour d'autres.

Ces simples chiffres conduisent à reconsidérer quelques données d'évidence : l'impérialisme chalutier n'est plus ce qu'il était, et la pêche piroguière apparaît comme la première responsable de l'épuisement progressif des ressources. Le « productivisme » n'est pas là où on l'attendait et la « vigilance du pays-ressource » paraît souffrir d'un sérieux relâchement.

La gestion durable des pêches dépend d'autre chose que de la simple restitution de la ressource aux producteurs locaux. Elle suppose une réduction globale des actions de pêche, y compris du sous-secteur artisanal, et l'organisation des prélèvements à un niveau soutenable par la suppression du régime de libreaccès à la ressource et par l'action régulatrice de la puissance publique. Dans la situation du Sénégal cette option, porteuse de bouleversements majeurs, implique la mise en œuvre d'une politique intégrée, portant aussi bien sur des actions de reconversion hors-secteur que sur la maîtrise collective de la rente et sur le contrôle démocratique de la gestion publique.

Ce qui est en question, finalement, c'est un accord de « pêche durable » entre les professionnels d'une filière recalibrée et la population sénégalaise dans son ensemble. A défaut, les nouveaux accords de pêche avec l'UE, petit poucet dans l'eldorado sénégalais, n'auront servi qu'à cacher la forêt, et à éviter une nouvelle fois la remise en cause d'une politique des pêches porteuse d'un désastre économique et social.

Franck Boyer