



Une exploration des impacts potentiels des règles de l'OMC sur les subventions à la pêche :

Le cas de la pêcherie de sardinelles en Afrique de l'Ouest

RAPPORT



© 2019 The International Institute for Sustainable Development
Published by the International Institute for Sustainable Development.

International Institute for Sustainable Development

L'Institut international du développement durable (IISD) est un groupe de réflexion indépendant qui étudie des solutions durables aux problèmes du XXI^e siècle. Notre mission est de promouvoir le développement humain et la durabilité environnementale. Pour cela, nous effectuons un travail de recherche, d'analyse et d'obtention de connaissances qui soutient l'élaboration de politiques saines. Notre vision globale nous permet d'aborder les causes profondes de certains des grands problèmes auxquels notre planète est confrontée aujourd'hui : la destruction de l'environnement, l'exclusion sociale, les lois et les règles économiques injustes, le changement climatique. L'équipe de l'IISD, qui représente plus de 120 personnes, plus de 50 associés et une centaine de consultants, vient du monde entier et de secteurs très différents. Notre travail a un impact sur la vie des habitants de près de 100 pays. Avec une démarche autant scientifique que stratégique, l'IISD apporte le savoir nécessaire à l'action.

L'IISD est enregistré en tant qu'organisme de bienfaisance au Canada et a le statut 501(c)(3) aux États-Unis. L'IISD bénéficie de subventions de fonctionnement de la province du Manitoba. L'Institut reçoit également des financements de plusieurs gouvernements en dehors du Canada, et de plusieurs agences des Nations Unies, des fondations, des acteurs du secteur privé et des particuliers.

GSI

L'Initiative mondiale sur les subventions (GSI) de l'IISD apporte son appui aux processus internationaux, aux gouvernements nationaux et aux organisations de la société civile dans le but d'ajuster l'octroi de subventions aux besoins exacts du développement durable. Le GSI le fait en mettant l'accent sur la transparence plutôt que sur la nature et l'ampleur des subventions, en évaluant les impacts économiques, sociaux et environnementaux des subventions, et en fournissant des conseils sur la façon d'agencer les subventions pour en éliminer les dimensions inefficaces et inutilement coûteuses. Le siège du GSI se trouve à Genève, en Suisse. Ses représentants collaborent avec des partenaires situés dans le monde entier. Au fil des ans, il a compté parmi ses principaux bailleurs de fonds les gouvernements du Danemark, de la Finlande, de la Nouvelle-Zélande, de la Norvège, de la Suède et du Royaume-Uni, ainsi que la Fondation KR.

Une exploration des impacts potentiels des règles de l'OMC sur les subventions à la pêche : Le cas de la pêcherie de sardinelles en Afrique de l'Ouest

Novembre 2019

Auteure: Dyhia Belhabib

Ce rapport a été produit grâce au soutien de The Pew Charitable Trusts.

Head Office

111 Lombard Avenue, Suite 325
Winnipeg, Manitoba
Canada R3B 0T4

Tel: +1 (204) 958-7700

Website: www.iisd.org

Twitter: @IISD_news

Global Subsidies Initiative

International Environment House 2,
9 chemin de Balaxert
1219 Châtelaine
Geneva, Switzerland
Canada R3B 0T4

Tel: +1 (204) 958-7700

Website: www.iisd.org/gsi

Twitter: @globalsubsidies



Remerciements

Ce rapport a été produit pour l'Institut international du développement durable (IISD) avec le soutien de The Pew Charitable Trusts. Je souhaite exprimer mes plus sincères remerciements à Alice Tipping et Tristan Irschlinger de l'IISD pour leurs conseils, leur soutien et leur patience. Je remercie aussi profondément le personnel du Centre Africain pour le Commerce, l'Intégration et le Développement (ENDA CACID) pour leur dévouement lors de l'atelier régional organisé à Dakar du 14 au 15 mai 2019, qui a permis de présenter une version préliminaire de cette étude, ainsi que les autres organisations et personnes qui y ont contribué : La Conférence Ministérielle sur la Coopération Halieutique entre les États Africains Riverains de l'Océan Atlantique (COMHAFAT), la Commission Sous-Régionale des Pêches (CSRP), la Confédération Africaine des Organisations de Pêche Artisanale (CAOPA), le Réseau des Femmes de la Pêche Artisanale du Sénégal (REFEPAS), le Centre de recherches océanographiques d'Abidjan, la Mission permanente du Sénégal auprès de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la Mission permanente du Sierra Leone auprès de l'OMC, ainsi que le professeur Rashid Sumaila de l'Université de la Colombie-Britannique et toutes les autres organisations et individus qui ont enrichi cette rencontre par leur participation. J'exprime ma profonde gratitude aux examinateurs de cette étude, y compris Christophe Bellmann, Mamadou Diallo et deux examinateurs anonymes, pour leurs contributions et conseils ainsi qu'aux délégués qui ont bien voulu faire part de leurs commentaires et questions lors du séminaire durant lequel la version consolidée de l'étude a été présentée à Genève. J'aimerais également remercier The Pew Charitable Trusts pour leur soutien à cette étude. Enfin, ma plus profonde gratitude va à la personne sans qui aucun de mes déplacements n'aurait été possibles, mon mari Allan Padilla, qui a joué pleinement son rôle de père féministe en me poussant toujours à produire le meilleur de moi-même.

Les points de vue exprimés dans cette étude ne reflètent pas nécessairement ceux des examinateurs et des donateurs qui l'ont soutenue, et ne doivent donc pas leur être attribués.

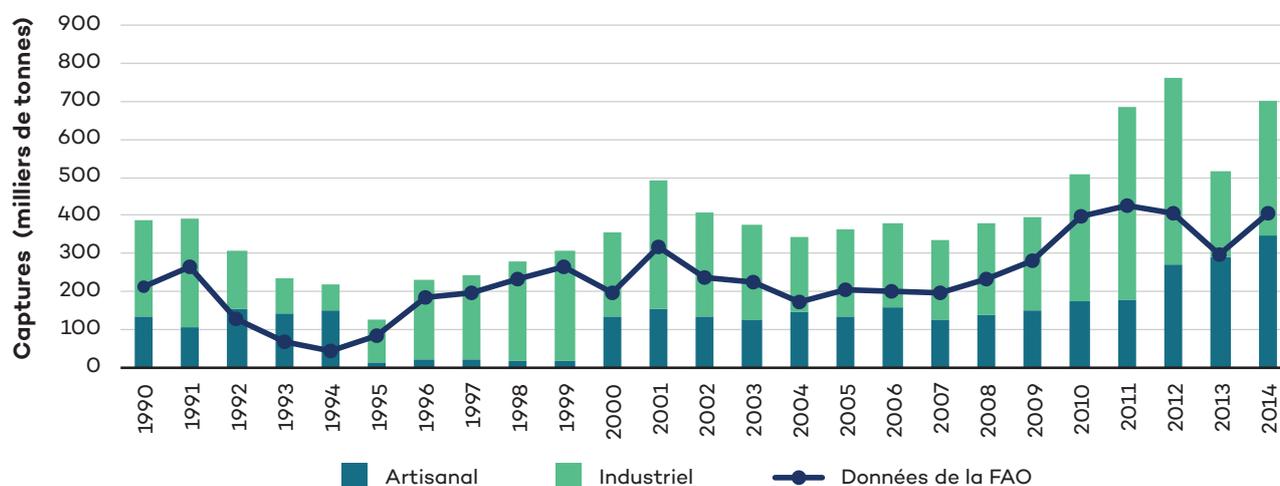


Résumé

La sardinelle ronde (*Sardinella aurita*) et la sardinelle plate (*Sardinella maderensis*) sont des espèces transfrontalières emblématiques de l'Afrique de l'Ouest. Elles jouent un rôle important pour la sécurité alimentaire et la pêche des sardinelles constitue un moyen de subsistance pour des centaines de milliers de personnes dans la région. Au cours des dernières décennies, l'augmentation significative des activités de pêche des sardinelles, encouragée par divers programmes de subventions, a mené à la surexploitation des stocks. Cette situation a d'importantes conséquences environnementales et socio-économiques pour les populations et communautés qui dépendent de la pêche des sardinelles. Cette étude présente une analyse détaillée des impacts potentiels d'éventuelles nouvelles règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur les subventions à la pêche dans le cadre de la pêcherie de sardinelles dans les eaux de quatre pays ouest-africains membres de la Commission sous-régionale des pêches (Gambie, Guinée-Bissau, Mauritanie, Sénégal).

Les captures de sardinelles dans les secteurs artisanal et industriel étaient estimées à plus de 700 000 tonnes en 2014. Globalement, la valeur totale des débarquements de sardinelles capturées dans les eaux de la Gambie, la Guinée-Bissau, la Mauritanie et le Sénégal était estimée à près de 300 millions de dollars US (million USD) en 2014, dont 160 millions USD étaient générés par le secteur artisanal et 137 millions USD par le secteur industriel. La majorité des bénéficiaires du secteur industriel est capté par des compagnies étrangères. En effet, les flottes industrielles sont majoritairement opérées par des chalutiers-usines (chalutiers pélagiques) d'origine étrangère, soit battant pavillon étranger et opérant dans le cadre d'accords de pêche en Mauritanie et en Guinée-Bissau, soit affrétés par des entreprises de droit national et donc domestiqués. La pêche industrielle au Sénégal et en Gambie utilise également des sennes tournantes. La pêche artisanale est pratiquée par des pirogues motorisées sénégalaises et mauritaniennes avec divers engins de pêche, tels que des sennes tournantes, filets maillants et sennes de plage. Les captures de sardinelles des secteurs industriel et artisanal ont significativement augmenté au cours de la dernière décennie (Figure R1), ce qui dans le cas de la pêche artisanale explique son rôle important en matière de contribution à l'économie, de génération d'emplois et de sécurité alimentaire dans la région.

Figure R1. Captures de sardinelles dans la pêcherie étudiée en volume et par secteur, 1990-2014.



Données de Sea Around Us (2019) et FAO (2018) pour les débarquements rapportés.



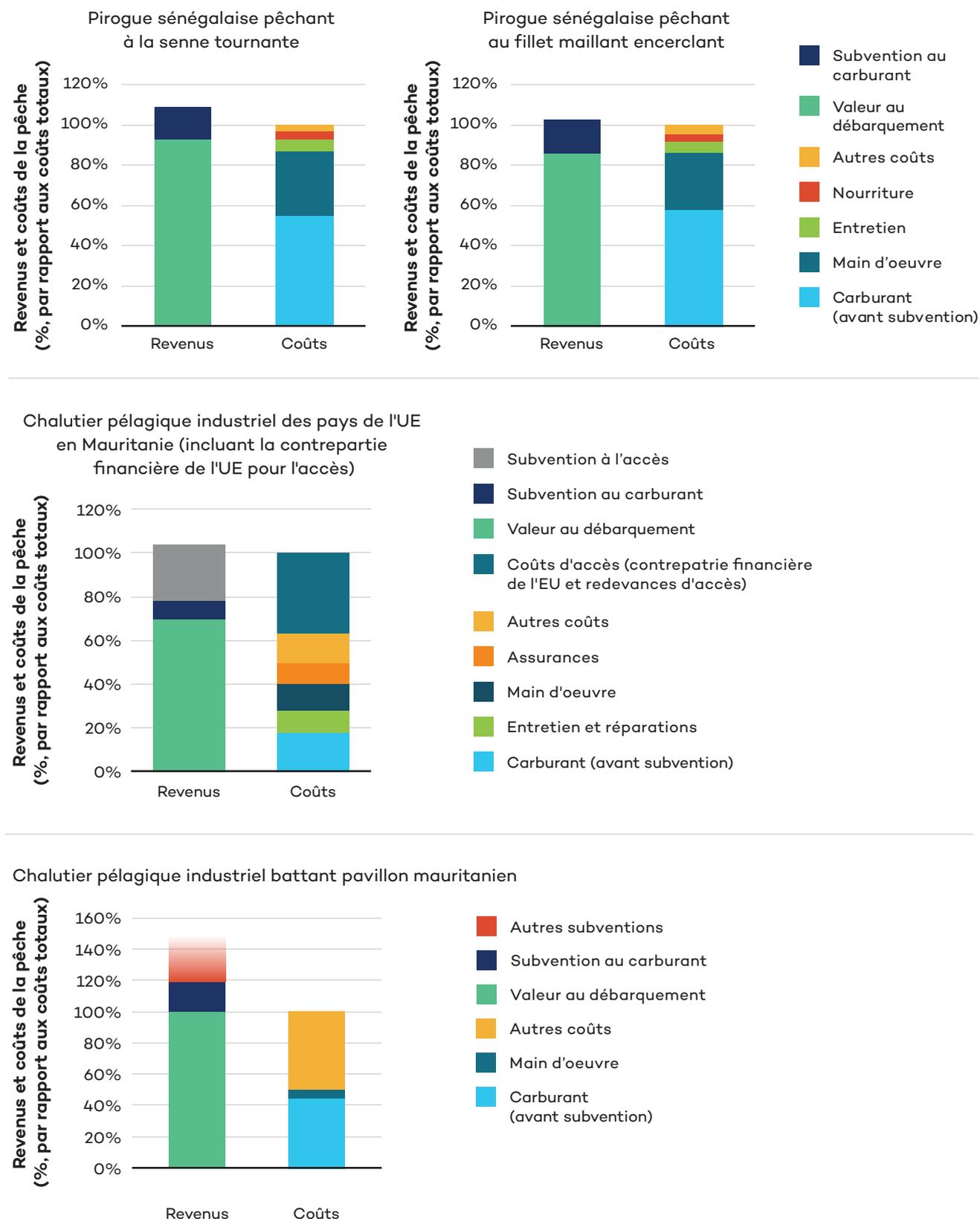
On estime que les sardinelles constituent une part importante des protéines animales consommées par les populations ouest-africaines, particulièrement mais pas uniquement dans les zones côtières. La pêche de sardinelles est également importante d'un point de vue socio-économique. Le secteur de la pêche aux petits pélagiques et aux sardinelles générerait notamment plus de 160 000 emplois dans les pays étudiés, dont environ 17 500 emplois dans la pêche artisanale, 1 700 dans la pêche industrielle et 145 000 emplois au sein des activités connexes, en particulier dans le domaine de la transformation. Pour certains pays ouest-africains, surtout la Mauritanie et la Guinée-Bissau, les droits d'accès payés par des flottes et gouvernements étrangers constituent aussi une source de revenu substantielle. Le Sénégal et la Mauritanie retiennent également une partie de la valeur générée par les pêcheries de petits pélagiques par le biais d'importantes exportations. Au-delà de sa valeur économique, toutefois, il est nécessaire de souligner que la pêche aux sardinelles est profondément ancrée dans le tissu social et culturel des populations de la région, en particulier au Sénégal, et qu'elle a donc une valeur intangible à bien des égards pour les communautés locales.

Au vu de cette importance économique, sociale et culturelle, la situation dans laquelle la pêche de sardinelles se trouve aujourd'hui est particulièrement préoccupante. L'augmentation substantielle de la capacité et de l'effort de pêche des différentes flottes ciblant les sardinelles au cours des dernières décennies a contribué au déclin des stocks, si bien que ceux-ci sont considérés comme étant surexploités depuis 2006. Malgré cette surexploitation, qui se manifeste entre autres par une réduction des captures par unité d'effort et de la rentabilité, la pression de pêche a continué d'augmenter, un processus favorisé par divers programmes de subventions dont bénéficient les secteurs artisanal et industriel, ainsi que l'inefficacité des cadres de gestion de la pêche. Notre analyse démontre de quelle manière ces subventions semblent négativement affecter la durabilité de ces activités de pêche, mettant en lumière par le biais d'un cas très concret la pertinence des négociations de l'OMC dans ce domaine.

Les données présentées dans cette étude suggèrent que les flottes actives dans la pêche de sardinelles bénéficient pour la plupart de subventions qui semblent jouer un rôle important du point de vue de leur rentabilité. En d'autres termes, il semble que la plupart des activités de pêche industrielle et artisanale ciblant les sardinelles ne seraient pas économiquement viables sans les subventions dont elles bénéficient. C'est en particulier le cas des flottes battant pavillon de la Mauritanie (industrielle), du Sénégal (artisanale) et d'États membres de l'Union européenne (UE) (industrielle) (Figure R2), qui bénéficient toutes de subventions au carburant. La flotte artisanale mauritanienne bénéficie également de subventions au carburant, mais nous n'avons pas été en mesure d'évaluer leur impact potentiel sur sa rentabilité. Les navires de l'UE bénéficient aussi d'importantes subventions pour accéder aux eaux de certains pays ouest-africains. D'autres types de subventions susceptibles de significativement accroître la capacité et l'effort de pêche, en particulier celles visant à couvrir certains coûts en capital tels que l'acquisition de moteurs, ont été identifiés, notamment au Sénégal. Il est également très probable que la Chine octroie des subventions, notamment au carburant, aux flottes industrielles d'origine chinoise ciblant les sardinelles en Afrique de l'Ouest, même si aucune information spécifique n'a été trouvée concernant cette pêche. Nous n'avons par ailleurs pas trouvé de données suggérant que les flottes russes bénéficient de subventions susceptibles d'accroître leur effort de pêche.



Figure R2. Structure estimée des coûts et revenus pour certains types d'embarcations et de navires de pêche dans la pêcherie de sardinelles en Afrique de l'Ouest pour une année d'exploitation.



Sources et méthodologie présentées dans la Section 4 de l'étude.



Au vu de leur importance pour la rentabilité des flottes en question, ces subventions ont pour effet probable de renforcer leur capacité et leur effort de pêche, tant pour le secteur artisanal qu'industriel, contribuant ainsi à la situation de surcapacité et de surexploitation actuelle des stocks de sardinelles. L'appauvrissement des ressources qui en résulte exacerbe de plus belle la compétition entre un secteur artisanal fournissant du poisson pour la consommation et les marchés locaux et un secteur industriel ciblant essentiellement les marchés internationaux de la farine de poisson. Notre analyse indique également que ce type de soutien semble contribuer à permettre certaines activités de pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN), qui favorisent aussi la surexploitation des stocks.

Compte tenu du rôle que joue la pêche aux sardinelles en matière d'emploi, de réduction de la pauvreté et de sécurité alimentaire, ainsi que de son rôle dans l'écosystème marin régional au sens plus large, il paraît clair que la continuation des subventions qui permettent une augmentation ou un maintien de l'effort de pêche va à l'encontre de la réalisation de plusieurs des Objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies dans la région. Dans ce contexte, le fait que la rentabilité des diverses flottes semble fortement dépendre des subventions reçues suggère qu'une réforme de celles-ci pourrait grandement favoriser la durabilité des activités de pêche. Pour cette raison, les négociations de l'OMC sur les subventions à la pêche constituent une opportunité importante de discipliner ce type de subventions préjudiciables, tout en s'assurant que les diverses implications sociales de potentielles nouvelles règles soient prises en compte. Dans le cadre de ces négociations, de nouvelles règles sont actuellement envisagées dans trois domaines particuliers : (1) les subventions qui contribuent à la pêche INN, (2) les subventions pour la pêche concernant les stocks de poissons surexploités et (3) les subventions qui contribuent à la surpêche et la surcapacité de manière plus large. Nous avons examiné les impacts potentiels d'une série d'options qui ont été discutées à l'OMC dans ces trois domaines.

Concernant une potentielle interdiction des subventions favorisant la pêche INN, la question clé est de savoir quels acteurs pourraient déterminer les cas de pêche INN et donc déclencher l'interdiction de subventionner les exploitants des navires concernés. À l'heure actuelle, la détermination par l'État côtier serait l'option la plus efficace car elle représente la manière dont les activités de pêche INN sont le plus couramment identifiées. Il existe également de bonnes raisons d'inclure la détermination par l'État qui octroie une subvention, ainsi que par l'État du pavillon, mais la surveillance des flottes par ces acteurs est généralement plus compliquée (lorsqu'ils sont différents de l'État côtier). Dans tous les cas, l'impact de la discipline dépendra significativement de la volonté et de la capacité des États à surveiller les flottes de pêche concernées. Afin de maximiser cet impact potentiel, une combinaison des trois options (État qui subventionne, État du pavillon et État côtier) semblerait être la meilleure solution. Cette approche pourrait avoir pour résultat une diminution importante des activités de pêche INN dans la région. Il serait toutefois également important de veiller à l'amélioration des capacités de suivi, de contrôle et de surveillance des États concernés. S'agissant de la détermination par inclusion sur les listes INN des organisations régionales de gestion de la pêche, cette option semble importante mais ne s'appliquerait pas à la pêcherie étudiée, qui ne fait pas l'objet d'une gestion régionale.

L'impact d'une interdiction des subventions pour la pêche de stocks surexploités serait très important. Les stocks de sardinelles de la région étant considérés comme surexploités, cette interdiction s'appliquerait à toutes les subventions à la pêche aux sardinelles (peu importe l'option spécifique retenue), ce qui aurait probablement un impact substantiel sur la capacité de la plupart des flottes à continuer d'opérer. On peut donc s'attendre à ce que cette discipline amène à une diminution



significative de l'effort de pêche global dans la pêche (pêche artisanale et pêche industrielle confondues) en raison de la perte attendue de profitabilité des diverses flottes, en particulier celles battant pavillon de la Mauritanie (flotte industrielle), du Sénégal, des pays de l'UE et potentiellement de la Chine. Par conséquent, il est probable que les stocks de sardinelles se reconstitueraient, ce qui permettrait une augmentation des captures et de la rentabilité des embarcations et navires restant dans la pêche, ou s'y réengageant, sur le long terme. Sur le court terme, l'interdiction pourrait avoir d'importants impacts négatifs du point de vue socio-économique, en particulier pour le secteur artisanal au Sénégal. Une option intéressante consisterait donc à appliquer une telle interdiction de subvention d'abord au secteur industriel, en réévaluant les stocks par la suite pour déterminer si l'interdiction pour le secteur artisanal reste nécessaire ou non. Notons enfin que la question de savoir si cette interdiction couvrirait ou non les prises accessoires et les stocks non évalués, ou son éventuelle limitation aux subventions ayant un effet négatif sur les stocks surexploités, n'importent que relativement peu dans le cas de cette pêche.

Pour ce qui est des subventions favorisant la surpêche et la surcapacité de manière plus générale, l'option d'interdiction qui aurait l'impact le plus important est celle qui ciblerait les subventions au carburant. Des règles interdisant de subventionner l'accès aux eaux d'autres pays et les activités de pêche menées au-delà de la zone économique exclusive d'un membre de l'OMC auraient également un impact significatif, bien que moindre, et s'appliqueraient essentiellement au secteur industriel. Ces interdictions amèneraient aussi très vraisemblablement à une diminution de l'effort global au sein de la pêche et une amélioration des conditions économiques pour les acteurs restant dans la pêche sur le long terme, grâce à une amélioration des captures par unité d'effort et donc de la profitabilité. La prohibition des subventions au carburant aurait toutefois aussi probablement certains impacts socio-économiques négatifs sur le court terme, en particulier pour la pêche artisanale au Sénégal, qu'il est important de prendre en compte. L'interdiction des subventions relatives aux coûts en capital aurait également comme effet potentiel de diminuer la surcapacité et l'effort de pêche, mais dans une moindre mesure et davantage sur le long terme. Il est à noter ici que cela pourrait poser un risque potentiel pour les pêcheurs artisanaux partant en mer avec du matériel défaillant.

Il est important de souligner que, comme nous l'avons noté, l'interdiction des subventions qui contribuent à la surpêche et la surcapacité pourrait avoir à la fois des effets positifs, en particulier sur la santé des stocks et la profitabilité des flottes sur le long terme, mais également des effets négatifs, notamment sur le bien-être socio-économique des communautés locales sur le court terme. Il est donc primordial de procéder avec prudence lors de la conception d'une telle interdiction. Dans le cas du secteur artisanal, une exception nous paraît ici justifiée, notamment car (a) ce secteur est essentiel pour l'emploi, la réduction de la pauvreté et la sécurité alimentaire, (b) isoler l'impact du secteur artisanal de celui du secteur industriel et des changements climatiques est quasi impossible et (c) les moyens de subsistance alternatifs sont actuellement très limités pour les pêcheurs artisanaux. Une telle exception pourrait d'ailleurs être limitée dans le temps et transitoire, l'interdiction de subventions s'appliquant d'abord au secteur industriel. Avec l'augmentation des captures du secteur artisanal qui en résulterait probablement, les subventions pour le carburant et le renforcement des capacités de pêche pourraient devenir obsolètes et les revenus pourraient augmenter même avec leur suppression.

La pleine réalisation des impacts positifs potentiels de nouvelles règles de l'OMC dépendra également de la capacité des États ouest-africains à améliorer le suivi, le contrôle et la surveillance des activités de pêche dans leurs eaux, ainsi que la gestion de la pêche en général. Pour l'instant, force est de



constater que les systèmes en place sont insuffisants. En réaction à ces interdictions et aux potentielles pertes financières en découlant, certaines flottes pourraient mettre en place diverses stratégies de compensation, notamment en s'engageant dans certaines activités de pêche INN particulièrement préjudiciables. Certaines options pourraient également impliquer un redéploiement de l'effort de pêche vers les eaux du pays qui octroie une subvention, en particulier dans le cas de la flotte migrante artisanale sénégalaise (si le secteur artisanal est compris dans l'interdiction). Dans ce contexte particulier, il semble donc important de prévoir un système de gestion capable de limiter l'effort de pêche accru au niveau local, qui se ressentirait au niveau régional vu la nature transfrontalière des stocks de sardinelles. Il est également possible que certains exploitants tentent de s'adapter en réduisant les coûts du travail par la diminution des salaires et le nombre de membres d'équipage ou par la détérioration des conditions de travail.

Même si le secteur artisanal était exempté d'une éventuelle interdiction des subventions contribuant à la surpêche et à la surcapacité, les possibles règles dans les deux autres domaines (pêche INN et stocks surexploités) impliqueraient tout de même des efforts de réforme. En particulier, la prohibition des subventions concernant la pêche de stocks évalués comme surexploités signifierait que dans la situation actuelle, les subventions à la pêche de sardinelles devraient être supprimées. Il est donc important de réfléchir à la manière dont ces efforts de réforme peuvent être conçus, soutenus et accompagnés. Nous suggérons qu'il pourrait être utile d'améliorer le suivi, le contrôle et surveillance, d'accompagner financièrement les pêcheurs négativement affectés, de réorienter les fonds publics vers des formes non sectorielles de soutien et de fournir une assistance technique pour faciliter le processus de réforme.

La durabilité des activités de pêche dans la pêcherie de sardinelles revêt une importance fondamentale dans l'optique de la réalisation des ODD en Afrique de l'Ouest, en particulier dans certaines régions côtières. Pour cette raison, il est essentiel d'interdire les subventions qui ont des effets préjudiciables sur ces stocks, en particulier celles destinées au secteur industriel, qui alimente le marché de la farine de poisson, et de renforcer les capacités de gestion et de surveillance, notamment par la réorientation de certaines subventions. De telles réformes contribueraient non seulement à réduire la pauvreté en augmentant à long terme les revenus perçus par les acteurs de la pêche artisanale grâce à une augmentation des possibilités de capture, mais offrirait également un approvisionnement accru en poisson, une source abordable de protéines animales, aux couches vulnérables de la société au niveau régional. Des stocks de sardinelles en meilleure santé pourraient également réduire les conflits liés à l'utilisation des ressources et la menace d'éventuels troubles civils si celles-ci devaient s'effondrer. De manière générale, c'est toute l'importance de cette pêcherie dans le tissu économique, social et culturelle des communautés locales qui pourrait ainsi être préservée.



Table des matières

1.0 Introduction	1
2.0 Aperçu de la pêche	3
2.1 Tendances, dynamiques et captures	5
2.2 Sénégal	8
2.3 Gambie	9
2.4 Mauritanie	10
2.5 Guinée-Bissau	12
2.6 Captures par pavillon	12
2.7 Prises accessoires	13
2.8 État des stocks et rôle dans l'écosystème	14
2.9 Importance socio-économique et sécurité alimentaire	15
2.9.1 Emplois	15
2.9.2 Valeur au débarquement et importance économique	16
2.9.3 Contribution à la sécurité alimentaire	19
3.0 Gouvernance de la pêche	22
3.1 Gestion nationale	22
3.2 Efforts de coopération régionale	24
3.2.1 Commission sous-régionale des pêches	24
3.2.2 Conférence ministérielle sur la coopération halieutique entre les États africains riverains de l'océan Atlantique	25
3.2.3 Comité des pêches pour l'Atlantique Centre-Est	25
3.3 Surveillance de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée	25
4.0 Subventions à la pêche	27
4.1 Sénégal	27
4.1.1 Catégories de subventions	27
4.1.2 Structure des coûts et revenus de la flotte artisanale sénégalaise	29
4.2 Mauritanie	32
4.2.1 Catégories de subventions	32
4.2.2 Structure des coûts et revenus de la flotte industrielle mauritanienne	33
4.3 Gambie	35
4.4 Guinée-Bissau	36
4.5 Union européenne	37
4.5.1 Catégories de subventions	37
4.5.2 Structure des coûts et revenus de la flotte des pays de l'UE	38
4.6 Chine	40
4.7 Russie	43



5.0 Impact potentiel de nouvelles règles de l'OMC sur les subventions à la pêche	45
5.1 Pêche INN.....	45
5.1.1 État des lieux	45
5.1.2 Impact potentiel de l'application des règles.....	47
5.1.3 Conclusion.....	54
5.2 Stocks surexploités.....	55
5.2.1 État des lieux	55
5.2.2 Impact potentiel de l'application des règles	56
5.2.3 Conclusion	60
5.3 Surcapacité et surpêche	62
5.3.1 État des lieux	62
5.3.2 Impact potentiel de l'application des règles	63
5.3.3 Traitement spécial et différencié	68
5.3.4 Conclusion	70
6.0 Pistes et soutien pour la réforme.....	71
7.0 Conclusion.....	75
Références	79



Liste des figures

Figure R1. Captures de sardinelles dans la pêche étudiée en volume et par secteur, 1990-2014.....	iv
Figure R2. Structure estimée des coûts et revenus pour certains types d'embarcations et de navires de pêche dans la pêche de sardinelles en Afrique de l'Ouest pour une année d'exploitation.....	vi
Figure 1. Répartition géographique de la sardinelle ronde et autres stocks pélagiques dans la sous-région de l'Afrique de l'Ouest et dans le courant des Canaries, ainsi que leurs tendances migratoires.....	4
Figure 2. Captures de sardinelles dans la pêche étudiée (a) en volume par secteur, (b) en valeur par secteur, (c) en volume par zone économique exclusive (ZEE) et (d) en volume par espèce, 1990-2014.....	6
Figure 3. Captures de sardinelles dans la ZEE du Sénégal par secteur, 1990-2014.....	9
Figure 4. Captures de sardinelles dans la ZEE de la Gambie par secteur, 1990-2014.....	10
Figure 5. Captures de sardinelles dans la ZEE de la Mauritanie par secteur, 1990-2014.....	11
Figure 6. Captures de sardinelles dans la ZEE de la Guinée-Bissau par le secteur de la pêche industrielle, 1990-2017.....	12
Figure 7. Répartition des flottes exploitant les sardinelles dans la pêche étudiée en fonction du pavillon et en pourcentage des captures totales de sardinelles, 2011-2014.....	13
Figure 8. Principales destinations des captures de sardinelles en Afrique de l'Ouest.....	20
Figure 9. Subventions au carburant pour la flotte artisanale au Sénégal en USD, 1981-2017.....	27
Figure 10. Subventions totales au secteur de la pêche au Sénégal par catégorie en USD, comprenant les subventions bénéfiques (vert), les subventions ambiguës (gris) et les subventions qui contribuent à l'augmentation de l'effort de pêche (bleu).....	29
Figure 11. Structure estimée des coûts et revenus de deux types de pirogues artisanales sénégalaises (senne tournante et filet maillant encerclant, pour une année d'exploitation).....	31
Figure 12. Subventions totales au secteur de la pêche en Mauritanie par catégorie en USD, comprenant les subventions bénéfiques (vert), les subventions ambiguës (gris) et les subventions qui contribuent à l'augmentation de l'effort de pêche (bleu).....	33
Figure 13. Structure estimée des coûts et revenus d'un chalutier de pêche industrielle aux petits pélagiques battant pavillon mauritanien (une année d'exploitation).....	34
Figure 14. Subventions totales au secteur de la pêche en Gambie par catégorie en USD, comprenant les subventions bénéfiques (vert), les subventions ambiguës (gris) et les subventions qui contribuent à l'augmentation de l'effort de pêche (bleu).....	36
Figure 15. Subventions totales au secteur de la pêche en Guinée-Bissau par catégorie en USD, comprenant les subventions bénéfiques (vert), les subventions ambiguës (gris) et les subventions qui contribuent à l'augmentation de l'effort de pêche (bleu).....	37
Figure 16. Structure estimée des coûts et revenus d'un chalutier de pêche industrielle aux petits pélagiques de l'UE opérant en Mauritanie (une année d'exploitation). La Figure 16b inclut la contrepartie financière payée par l'UE, en plus des redevances d'accès payées par les armateurs (présentées dans la Figure 16a).....	40
Figure 17. Soutien financier du gouvernement central chinois au secteur de la pêche, 2009-2016.....	42

Liste des tableaux

Tableau 1. Captures de sardinelles dans la pêche étudiée, en tonnes, en 2014.....	4
Tableau 2. Indicateurs de l'importance socio-économique de la pêche aux sardinelles et aux petits pélagiques en Gambie, en Guinée-Bissau, en Mauritanie et au Sénégal.....	17
Tableau 3. Structure estimée des coûts et des revenus de deux types de pirogues artisanales ciblant les sardinelles au Sénégal pour une année d'exploitation, en USD (et FCFA).....	30
Tableau 4. Subventions octroyées par la Russie au secteur de la pêche en 2015.....	44



Liste des acronymes

BMSY	Biomass at maximum sustainable yield (biomasse au niveau de la production maximale soutenable)
CNM	Société Chantiers navals de Mauritanie
COMHAFAT	Conférence ministérielle sur la coopération halieutique entre les États africains riverains de l'océan Atlantique
COPACE	Comité des pêches pour l'Atlantique Centre-Est
CSRP	Commission sous-régionale des pêches
DPM	Direction des pêches maritimes
DPSP	Direction de la protection et de la surveillance des pêches
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FCFA	Franc CFA
FERU	Fisheries Economics Research Unit
IMROP	Institut mauritanien de recherches océanographiques et des pêches
OCDE	Organisation de coopération économique et de développement
ODD	Objectifs de développement durables
OMC	Organisation mondiale du commerce
Pêche INN	Pêche illicite, non déclarée et non réglementée
TAC	Totaux admissibles de captures
TJB	Tonnage jauge brute
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest africaine
ZEE	Zone économique exclusive

Taux de conversion

Toutes les monnaies locales ont été converties en dollars américains (USD), en utilisant les taux suivants :

1 ouguiya (MRO) = 0.027 USD

1 franc CFA (FCFA) = 0.0017 USD

1 euros (EUR) = 0.83 USD

1 yuan (CNY) = 0.14 USD

1 rouble russe (RUB) = 0.015 USD



1.0 Introduction

Les subventions à la pêche sont estimées à près de 35 milliards USD dans le monde chaque année, dont environ 60 pour cent contribuent au renforcement des capacités de pêche (Fisheries Economics Research Unit [FERU], 2019, données publiées; Sumaila et al., 2016). Ce type de soutien financier au secteur de la pêche a contribué à accroître la pression de pêche dans les océans du monde entier, affectant ainsi négativement la durabilité des stocks de poissons et menaçant la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance de certaines populations côtières (Sumaila et al., 2010), en particulier dans les régions vulnérables telles que l'Afrique de l'Ouest (Belhabib, Sumaila, & Pauly, 2015). Les subventions qui ont pour effet de renforcer les capacités de pêche faussent les marchés, encouragent la surpêche et peuvent également favoriser la pêche illicite, non-déclarée et non-réglémentée (INN). Les conséquences potentiellement très négatives de ces instruments en matière de durabilité environnementale, de sécurité alimentaire et de lutte contre la pauvreté en font aujourd'hui une priorité des discussions internationales sur le développement durable et des négociations commerciales multilatérales à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). L'Objectif de développement durable (ODD) 14, qui concerne la conservation et l'exploitation durables des océans et des ressources marines, contient une cible spécifique (cible 14.6) visant à interdire les subventions qui contribuent à la surcapacité et à la surpêche et supprimer celles qui favorisent la pêche INN d'ici 2020.

Les négociations en cours à l'OMC sur la question des subventions à la pêche visent à réaliser cet objectif. Stimulé par l'élan créé par la cible 14.6 des ODD, le processus de l'OMC pourrait permettre une importante avancée vers une pêche plus durable au niveau mondial s'il aboutit à un accord qui limite de manière effective les subventions à la pêche ayant des effets environnementaux préjudiciables. Il est désormais largement reconnu que les ressources marines, mais également et surtout les populations qui en dépendent, pourraient grandement bénéficier d'une réforme des subventions à la pêche (Cisneros-Montemayor & Sumaila, 2010; Sumaila et al., 2010). Cependant, il existe une grande incertitude quant à la manière dont cet objectif pourrait ou devrait être réalisé, ainsi qu'aux impacts qu'une telle réforme pourrait avoir sur les flottes de pêche et sur le bien-être social, économique et culturel des communautés de pêcheurs affectées. En se penchant sur la pêcherie de sardinelles (*Sardinella spp.*) en Afrique de l'Ouest, cette étude de cas vise à illustrer de manière concrète les potentielles implications que de nouvelles règles de l'OMC sur les subventions à la pêche et les efforts de réforme qu'elles nécessiteraient pourraient avoir dans la pratique.

L'appellation générique « sardinelles » regroupe la sardinelle ronde (*Sardinella aurita*) et la sardinelle plate (*Sardinella maderensis*), deux espèces transfrontalières emblématiques présentes dans les eaux de l'Afrique de l'Ouest. Les sardinelles sont devenues une source de protéine alimentaire importante dans la région après l'effondrement de la pêche au mérrou dans les années 1970 (Belhabib et al., 2014). Autrefois exploitées pour le marché de la farine de poisson par de grandes flottes pélagiques étrangères, les sardinelles font désormais partie de l'histoire de la pêche artisanale locale, fournissant une part importante de l'apport en protéines animales des populations locales (Failler, 2014). La pêche de sardinelles génère de l'emploi pour des centaines de milliers de personnes ainsi que des revenus tirés des activités de pêche, de la transformation du poisson et des activités connexes, auxquels viennent également s'ajouter des revenus gouvernementaux issus des accords de pêche et des exportations. Aujourd'hui, en raison de cette popularité, la surexploitation des stocks de sardinelles est devenue évidente (Ba et al., 2016; Belhabib et al., 2019), créant ainsi toute une



dynamique de concurrence sectorielle et géographique, réduisant des possibilités de captures vitales pour le secteur artisanal et pesant lourdement sur la durabilité environnementale et économique de la pêche. Des subventions ayant pour effet de renforcer les capacités et l'effort de pêche sont offertes depuis de nombreuses années au secteur industriel (en particulier la pêche étrangère) et au secteur artisanal, principalement sous forme de soutien financier ciblant les intrants fixes (construction de bateaux, engins, etc.) et les intrants variables (principalement des subventions au carburant), ou favorisant l'accès aux eaux d'autres pays. Ces aides financières accroissent la viabilité économique des flottes de pêche qui en bénéficient, ce qui leur permet de pêcher davantage. Les subventions contribuent à la surexploitation des sardinelles, en particulier dans une situation marquée par une quasi-absence de mesures de gestion limitant l'effort de pêche et un faible niveau de contrôle et de surveillance. Une préoccupation additionnelle a trait au fait que certains segments de la pêche et certains groupes peuvent davantage profiter des subventions que d'autres. Il est donc important d'analyser l'impact de ce type de soutien sur les différents segments de la pêcherie de sardinelles dont la région dépend si fortement et d'examiner la manière dont de nouvelles règles de l'OMC dans ce domaine pourraient être mise en œuvre, tout en incitant à la prudence dans le processus de réforme des subventions.

Cette étude présente une analyse détaillée des impacts potentiels d'éventuelles nouvelles règles de l'OMC sur les subventions à la pêche dans le cadre de la pêcherie de sardinelles (ronde et plate) en Afrique de l'Ouest et en particulier dans les eaux de quatre pays ouest-africains membres de la Commission sous-régionale des pêches (CSRP), à savoir la Gambie, la Guinée-Bissau, la Mauritanie et le Sénégal. La deuxième section fournit un aperçu de la pêcherie et se penche sur ses grandes caractéristiques et tendances, en examinant aussi bien les aspects biologiques (migrations, statut des stocks, captures, etc.) que socio-économiques (contribution économique du secteur, emploi, sécurité alimentaire, etc.). La troisième section de l'étude se focalise quant à elle sur les aspects de gouvernance et de gestion de la pêche, en mettant l'accent sur les systèmes de gestion des stocks au niveau national tout en abordant également, au vu de la nature transfrontalière des stocks de sardinelle, les efforts de collaboration au niveau régional. Dans la quatrième section, l'étude examine les subventions dont bénéficient les flottes actives dans la pêcherie. Lorsque cela est possible, cette section fournit un aperçu de la structure des coûts et revenus de ces différentes flottes et analyse la contribution des subventions à leur rentabilité. Ces informations sont ensuite utilisées dans la cinquième section pour évaluer de manière qualitative l'impact potentiel d'éventuelles nouvelles règles de l'OMC sur les subventions à la pêche, en se penchant spécifiquement sur les diverses options qui ont été proposées dans les négociations de l'OMC avant la fin de l'année 2018. La section examine l'impact potentiel de ces options sur l'effort de pêche des différentes flottes, les stocks de sardinelles, l'emploi et d'autres variables socio-économiques, avant de conclure en abordant différentes possibilités de traitement spécial et différencié dont les pays en voie de développement pourraient bénéficier. La sixième section, enfin, évoque certaines pistes pour la réforme des subventions à la pêche et identifie les domaines où un soutien sous forme d'assistance technique pourrait s'avérer particulièrement utile.



2.0 Aperçu de la pêche

En Afrique de l'Ouest, l'importance fondamentale de la pêche repose à la fois sur son caractère éminemment culturel, sa contribution importante à la sécurité alimentaire et les revenus économiques qu'elle génère grâce à la valeur au débarquement et aux accords passés avec des pays tiers (Belhabib, Sumaila, Lam et al., 2015). Bien que parfois peu visible comparée à la pêche industrielle, la pêche artisanale en particulier contribue de manière significative aux moyens de subsistance des populations de la région (Belhabib, Sumaila, & Pauly, 2015). Alors que près de 80 pour cent de la valeur générée par le secteur commercial provenait de la pêche industrielle en 2014, selon les données de Sea Around Us (2019), le secteur artisanal joue un rôle plus important dans la création de quelque 200 000 emplois directs (Belhabib, Nahada, Blade et al., 2015), alors que 1,2 million de personnes sont également directement dépendantes des revenus de la pêche artisanale et de subsistance dans les pays d'Afrique de l'Ouest (Mauritanie, Sénégal, Gambie, Guinée-Bissau, Guinée, Sierra Leone et le Cap Vert) (Belhabib, Sumaila, & Pauly, 2015).

Le secteur artisanal se concentre principalement sur un type de poissons qui est vital pour les populations locales, à savoir les petits poissons pélagiques et en particulier les sardinelles, qui représentaient à elles seules 41 pour cent du volume total des captures de ce secteur en 2014 dans l'ensemble des pays concernés par l'étude (Sea Around Us, 2019; Food and Agriculture Organization of the United Nations [FAO], 2018). Dans la sous-région, alors que le secteur de la pêche industrielle semble générer une plus grande valeur au débarquement que le secteur artisanal, toutes espèces confondues (2,8 milliards de dollars en 2014 comparés à 0,9 milliard de dollars pour le secteur artisanal), plus de 60 pour cent des captures industrielles sont effectuées par des navires étrangers (Sea Around Us, 2019).¹ Bien que les captures de sardinelles ne représentaient que 15 pour cent des captures du secteur industriel en poids en 2014, elles étaient tout de même estimées à 355 195 tonnes, entrant ainsi en concurrence directe avec le secteur de la pêche artisanale, dont les captures étaient estimées à 347 680 tonnes pour la même année (Tableau 1). Le Tableau 1 résume certaines des statistiques clés en matière de captures. Les petits poissons pélagiques, qui représentent aujourd'hui un quart du total des captures dans les eaux ouest-africaines, jouent un rôle majeur dans l'approvisionnement des populations locales en source de protéines animales bon marché et saines. Ils peuvent représenter jusqu'à 75 pour cent de la consommation totale de poisson, dans des contextes où le poisson représente l'essentiel des protéines animales consommées (Failler, 2014). Plus de 90 pour cent des captures de petits pélagiques sont des sardinelles (ronde et plate) (Sea Around Us, 2019).

¹ Données extraites de la base de données de Sea Around Us pour la Mauritanie, le Sénégal, la Gambie et la Guinée-Bissau, toutes espèces et tous secteurs confondus.

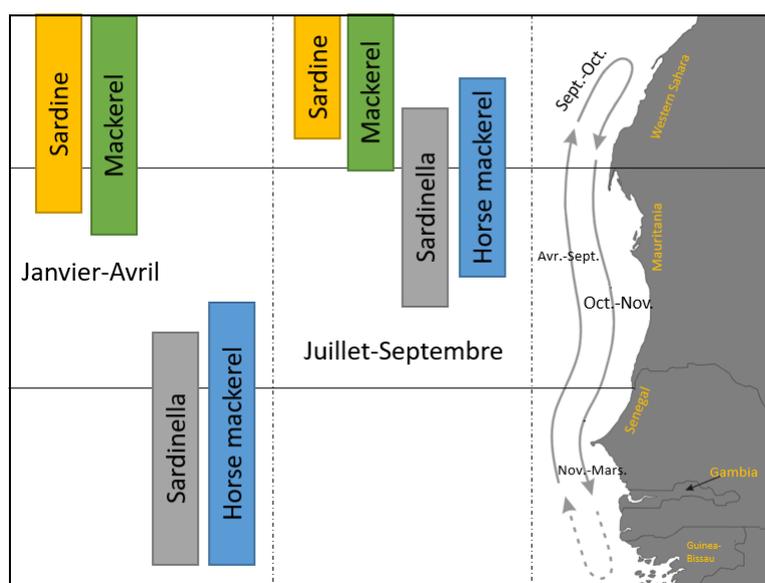
Tableau 1. Captures de sardinelles dans la pêche étudiée, en tonnes, en 2014.

Zone économique exclusive	Captures totales (toutes espèces confondues)	Captures de sardinelles (<i>Sardinella</i> spp.)				Part des sardinelles dans les captures totales	
		Flottes domestiques		Flottes étrangères	Total	Artisanal (%)	Industriel (%)
		Artisanal	Industriel	Industriel	Tous secteurs		
Mauritanie	1,601,669	276,071	54,216	252,820	583,107	73	25
Gambie	226,557	20,436	411	41,403	62,250	21	34
Sénégal	519,866	51,127	1,902	41	53,070	15	1
Guinée-Bissau	921,070	45	0	4,402	4,447	0	0
Total	3,269,161	347,680	56,529	298,666	702,875	42	15

Source: *Sea Around Us*, 2019.

Les sardinelles ronde et plate sont des espèces zooplanctoniques à courte durée de vie qui se déplacent de manière saisonnière (Figure 1). La sardinelle ronde a des schémas migratoires plus étendus que ceux de la sardinelle plate (Ba et al., 2016). Ces espèces sont présentes dans les eaux de la Mauritanie, du Sénégal, de la Gambie et de la Guinée-Bissau. Les captures de sardinelles ronde et plate sont effectuées près des côtes toute l'année en Mauritanie, dans le sud (Sénégal, Guinée-Bissau) de janvier à avril et plus au nord de juillet à septembre, ce qui détermine la répartition de l'effort de pêche ciblant ces espèces (Braham & Corten, 2015).

Figure 1. Répartition géographique de la sardinelle ronde et autres stocks pélagiques dans la sous-région de l'Afrique de l'Ouest et dans le courant des Canaries, ainsi que leurs tendances migratoires.



Source: *Adapté de Braham & Corten*, 2015.



Au début de l'année, la grande majorité du stock de sardinelle ronde est concentrée dans la région de la Sénégambie et en Guinée-Bissau (où l'on trouve une sous-population). C'est ici qu'elle est exploitée par la flotte artisanale sénégalaise et les chalutiers-usines industriels autorisés à opérer en Guinée-Bissau. Cependant, le lien entre la sous-population de sardinelle ronde en Guinée-Bissau et la sous-population du nord est inconnu (Zeeberg et al., 2008). Vers début avril, la sardinelle ronde migre vers la Mauritanie, où elle est principalement visée par des chalutiers-usines étrangers entre mai et août, puis encore plus vers le nord entre septembre et octobre. La sardinelle ronde migre ensuite à nouveau vers le Sénégal en octobre en passant par la côte mauritanienne, où elle est prise pour cible par la flotte artisanale mauritanienne qui effectue trois à quatre sorties de pêche par jour entre octobre et novembre (IDEE Casamance, 2016) (Figure 1). La sardinelle plate est côtière, plus sédentaire et moins migratrice que la sardinelle ronde, ce qui suggère une capacité à s'adapter plus facilement aux variations de l'environnement. La sardinelle plate est moins sensible aux fluctuations climatiques et tolère mieux des fluctuations environnementales importantes que la sardinelle ronde, ce qui peut lui permettre de persister lorsque les conditions sont défavorables (Ba et al., 2016). On la trouve en Mauritanie toute l'année. Son pourcentage dans les captures diminue en été, lorsque l'abondance de la sardinelle ronde augmente (Zeeberg et al., 2008).

2.1 Tendances, dynamiques et captures

Les données présentées ici sur les captures et la valeur au débarquement des sardinelles ont été extraites de la base de données de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) pour les débarquements (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture [FAO], 2018). Ces données sont complétées par des estimations de la base de données Sea Around Us pour prendre en compte les valeurs non rapportées (Sea Around Us, 2019). Les données de la FAO sont les données de captures soumises par les pays membres. Elles comprennent majoritairement les débarquements déclarés issus de la pêche industrielle et, dans une moindre mesure, les données déclarées concernant les débarquements la pêche artisanale. En Afrique de l'Ouest comme dans d'autres pays et régions du monde, ces données ne comprennent qu'une partie des captures réelles, notamment en raison du manque de moyens de surveillance (Belhabib et al., 2014 ; Belhabib, Mendy, et al., 2016). Les données de Sea Around Us, obtenues par l'intermédiaire de méthodes de reconstruction des captures, permettent de compléter ces données en y ajoutant les composantes non déclarées des secteurs artisanal et industriel et de la pêche sportive et de subsistance. Cette reconstruction prend en compte une variété d'informations actuelles et historiques pour réestimer les captures de pêche. Ceci est notamment le cas pour la Mauritanie, le Sénégal, la Gambie et la Guinée-Bissau, où les captures ont été re-estimées en se basant sur l'effort de pêche et les captures par unité d'effort obtenus dans la littérature et/ou sur des indices de sous-estimation (Belhabib, Mendy et al., 2016).

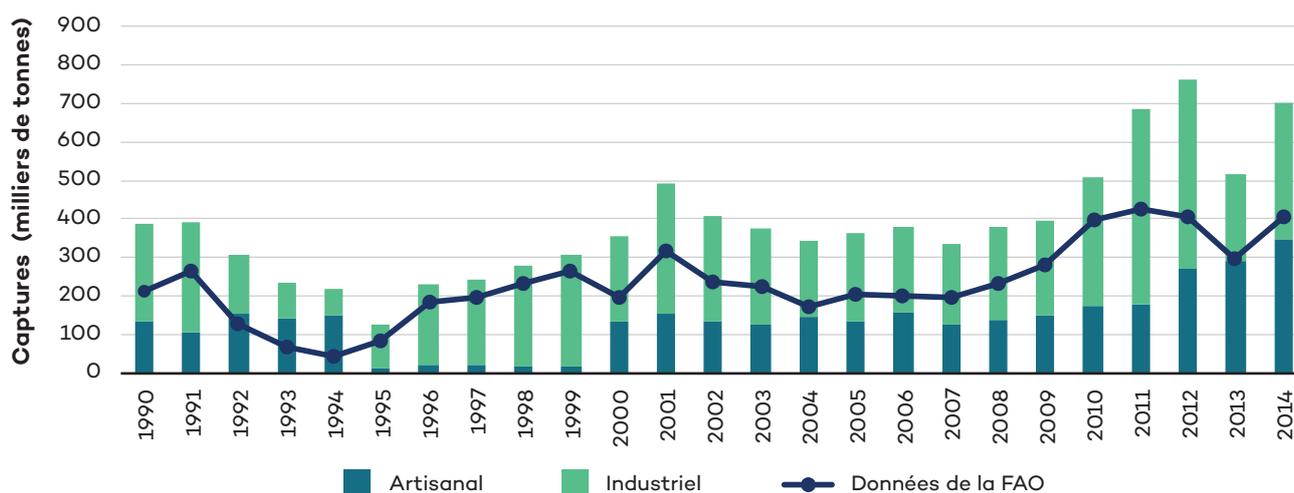
La répartition des prises de sardinelles ronde et plate par secteur en Mauritanie, au Sénégal, en Gambie et en Guinée-Bissau suggère une pression accrue de la part du secteur artisanal comme du secteur industriel, les captures totales ayant atteint 762 000 tonnes en 2012 avant de diminuer à 700 000 tonnes en 2014 (Figure 2). La majeure partie des captures est réalisée en Mauritanie, avec 592 000 tonnes en 2014. La sardinelle ronde représente 60 à 70 pour cent des captures (Figure 2). Globalement, la valeur totale des débarquements de la pêcherie de sardinelles était estimée à près de 300 million USD en 2014 (pic historique en 2012 à près de 400 million USD), dont 160 million USD sont générés par le secteur artisanal, contre 138 million USD par le secteur industriel, selon



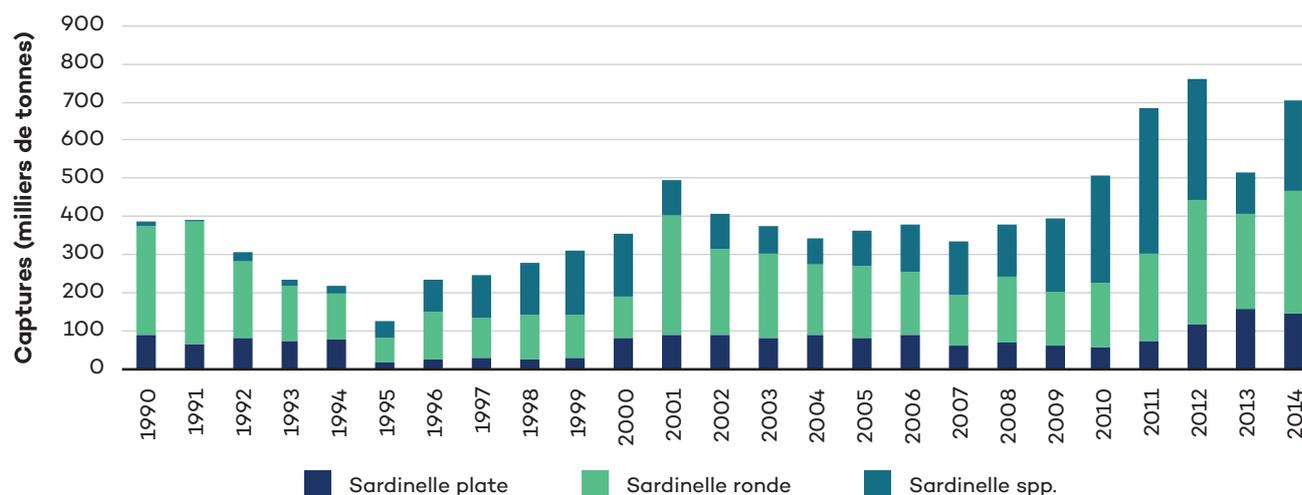
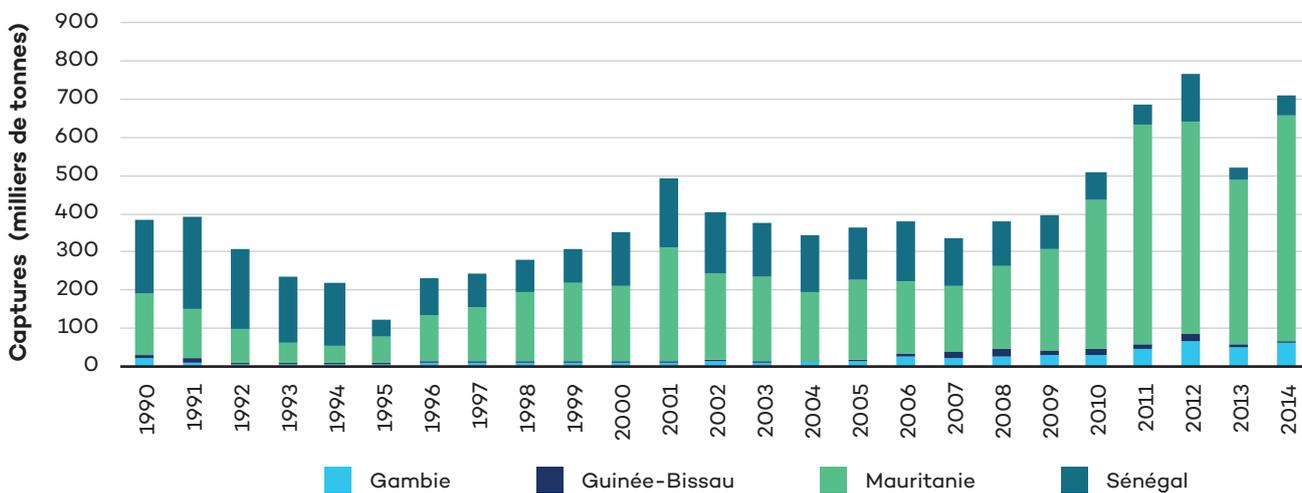
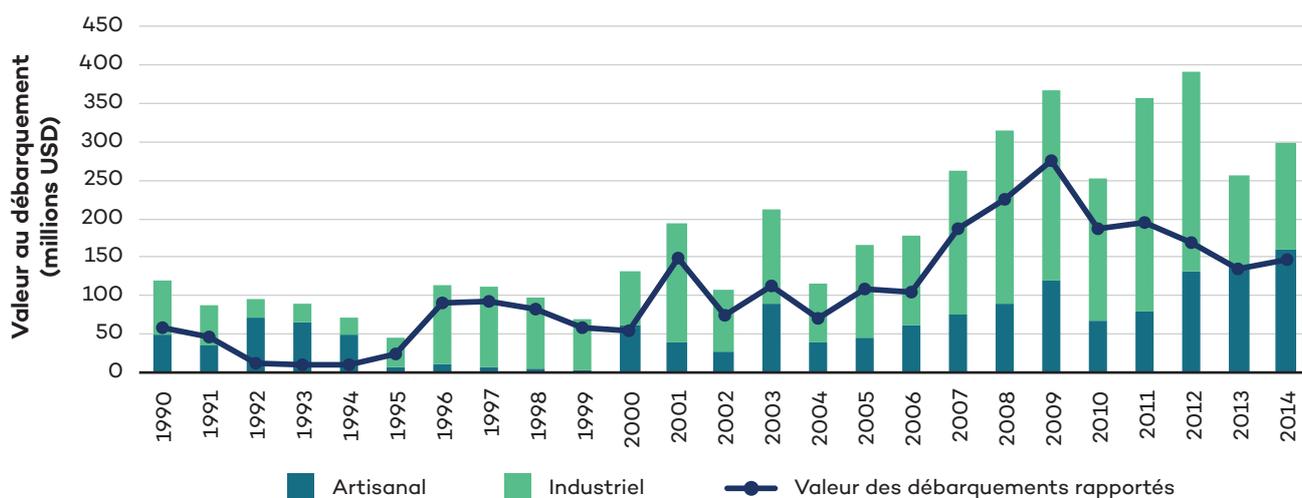
les estimations de Sea Around Us (Belhabib et al., 2012 ; Belhabib et al., 2014 ; Belhabib, Sumaila, Lam et al., 2015).² Il est ici important de noter que les captures et la valeur générées par le secteur industriel ne sont majoritairement pas captées par les pays d'Afrique de l'Ouest, puisqu'un grand nombre de navires sont d'origine étrangère et ne débarquent pas nécessairement leurs captures dans ces pays. Ces derniers opèrent essentiellement dans le cadre d'accords en vertu desquels les navires, les armateurs ou les gouvernements paient des redevances en échange d'un accès aux eaux des pays ouest-africains. En tenant compte d'un effet multiplicateur selon lequel chaque dollar de valeur au débarquement génère en moyenne un supplément de 0,93 dollar au sein de l'économie des quatre pays concernés (Dyck & Sumaila, 2010), on peut estimer que la pêche aux sardinelles effectuée par le secteur artisanal uniquement contribue à hauteur de 309 millions USD aux économies de la Gambie, de la Guinée-Bissau, de la Mauritanie et du Sénégal.

La pêche artisanale est pratiquée par des pirogues motorisées avec divers engins de pêche, tels que les sennes tournantes, les filets maillants et les sennes de plage (Failler, 2014). Pour le secteur artisanal, les informations statistiques sur les engins de pêche utilisés et les conditions économiques des activités de pêche sont très limitées, ce qui rend l'évaluation de l'effort de pêche et des facteurs économiques tels que l'impact des subventions relativement difficiles. La pêche industrielle, quant à elle, utilise des sennes tournantes au Sénégal et en Gambie, avec des navires exploités et détenus par des sociétés sénégalaises et chinoises, ainsi que des chalutiers-usines (chalutiers pélagiques) en Mauritanie et en Guinée-Bissau, qui sont d'origine étrangère et font l'objet d'un accord de pêche ou sont affrétés et donc domestiqués (Gouvernement de la République islamique de Mauritanie, 2016; Gouvernement de la République de Guinée-Bissau, 2017; Gouvernement de la République du Sénégal, 2017; Gouvernement de la République de Gambie, 2017).

Figure 2. Captures de sardinelles dans la pêcherie étudiée (a) en volume par secteur, (b) en valeur par secteur, (c) en volume par zone économique exclusive (ZEE) et (d) en volume par espèce, 1990–2014.



² Des estimations du degré d'incertitude sont disponibles dans la base de données de Sea Around Us. Les reconstructions des captures de pêche en Afrique ont été effectuées conjointement avec des organisations et experts locaux, en prenant en considération le savoir local ainsi que la littérature et les données existantes.



Données de Sea Around Us (2019) et FAO (2018) pour les débarquements rapportés.



2.2 Sénégal

Au Sénégal (Figure 3), la contribution la plus importante aux captures totales provient de la pêche artisanale, qui se trouve aujourd'hui dans une situation de surcapacité (Ba et al., 2017), contrairement au secteur industriel, dont l'importance a drastiquement diminué en raison de la baisse de l'effort de pêche étranger et national ciblant les sardinelles (Belhabib et al., 2014). Pour le secteur artisanal uniquement, les captures de sardinelles étaient estimées à 50 000 tonnes en 2014 dans la ZEE du Sénégal, tandis que les prises du secteur industriel étaient estimées à moins de 2 000 tonnes pour la même année (Figure 3). Cependant, la flotte sénégalaise opère également en Gambie, en Mauritanie et en Guinée-Bissau. La flotte sénégalaise pêche les petits pélagiques et d'autres poissons, qui sont ensuite débarqués au Sénégal. Selon les données de Sea Around Us, les captures de la flotte sénégalaise sont estimées à 130 000 tonnes, comprenant le secteur de la pêche artisanale et les quelques senneurs semi-industriels opérant dans la région. La contribution du secteur industriel a grandement diminué en raison de diverses interventions du gouvernement visant à réduire la concurrence et faire en sorte que la plupart des captures soient destinées aux marchés locaux. Cette stratégie s'est traduite par la fin des accords de pêche entre l'UE et le Sénégal en 2006 et par l'annulation des autorisations accordées aux flottes d'Europe de l'Est et de Russie en 2012.

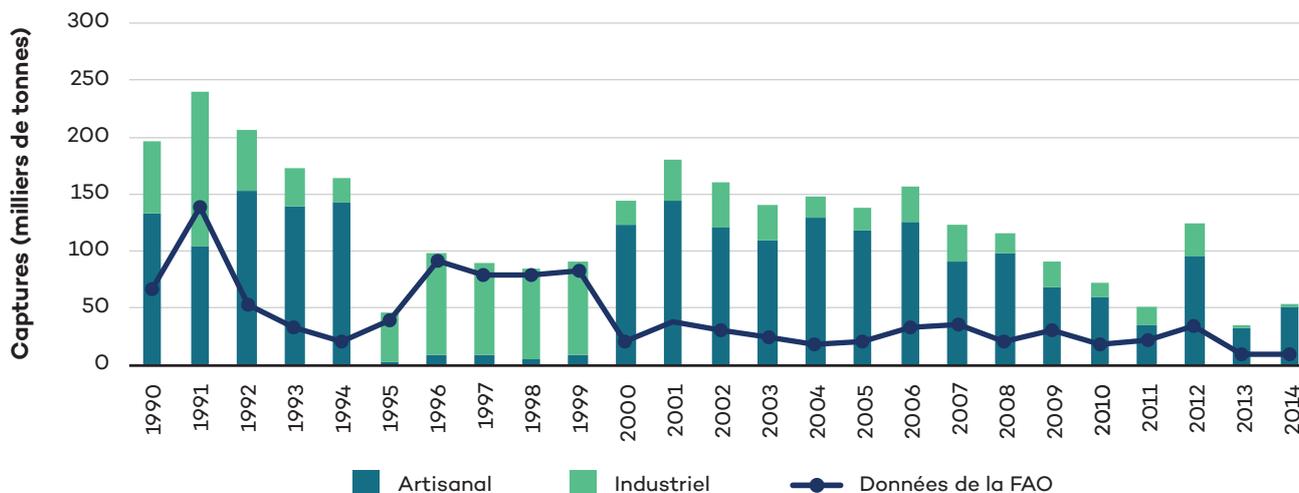
Sur les 152 navires industriels autorisés à pêcher au Sénégal en 2017 (Gouvernement du Sénégal, données non publiées, 2017), seuls quatre ciblent les petits poissons pélagiques en utilisant des sennes tournantes. L'enquête-cadre de 2014 sur le secteur artisanal sénégalais, qui visait quelque 13 243 pirogues (Union économique et monétaire ouest africaine [UEMOA], 2014) sur un total de 19 000 à 21 000 pirogues, selon les estimations de la Banque mondiale,³ indique que les engins ciblant les petits pélagiques sont les plus courants au Sénégal. Par ailleurs, les rapports officiels de la Direction des pêches maritimes (DPM) font quant à eux état d'un nombre total de pirogues estimé à 11 934 en 2017 (Direction des pêches maritimes [DPM], 2017), ce qui est nettement inférieur aux estimations précédentes et témoigne de l'incertitude des données qui ont trait à la pêche artisanale. Les filets maillants encerclant, dont les captures de petits poissons pélagiques constituent 25 pour cent de l'ensemble des captures, seraient utilisés par 44 pour cent des pirogues, tandis que les sennes tournantes, dont 90 pour cent des captures sont des sardinelles et autres petits pélagiques, représentent 7 pour cent du nombre total de pirogues (UEMOA, 2014). On peut donc estimer que 51 pour cent du total des pirogues ciblent les petits pélagiques, dont la sardinelle, au moins en partie. Si l'on se réfère au nombre de 13 243 pirogues mentionné plus haut, on peut estimer un parc piroguier ciblant les petits pélagiques aux alentours de 6 753 pirogues. Notons néanmoins que Ba et al. (2017) font état d'un nombre total de 710 embarcations pour ce même parc piroguier (dont 117 filets maillants encerclant et 593 sennes tournantes), une valeur très largement inférieure qui invite à la prudence quant aux indicateurs relatifs à la pêche artisanale (Ba et al., 2017).⁴ Les petits poissons pélagiques au Sénégal sont également capturés par les sennes de plage et, dans une moindre mesure, par les palangres.

³ Nous avons eu accès à ces informations, qui ne sont toutefois pas publiées.

⁴ Nous n'avons pas été en mesure d'expliquer la différence très significative entre ces deux valeurs, qui pourrait avoir trait à la dimension des pirogues, à leur taux d'activité ou à leur répartition géographique.



Figure 3. Captures de sardinelles dans la ZEE du Sénégal par secteur, 1990–2014.



Données de *Sea Around Us* (2019) pour les captures totales (représentées par les barres) et FAO (2018) pour les débarquements rapportés (représentés par la ligne bleue). Les données de la FAO représentent les captures dans la zone atlantique centrale et ont été ajustées pour exclure les captures prises dans les autres ZEE. Elles n'incluent donc dans cette figure que les captures dans la ZEE sénégalaise.

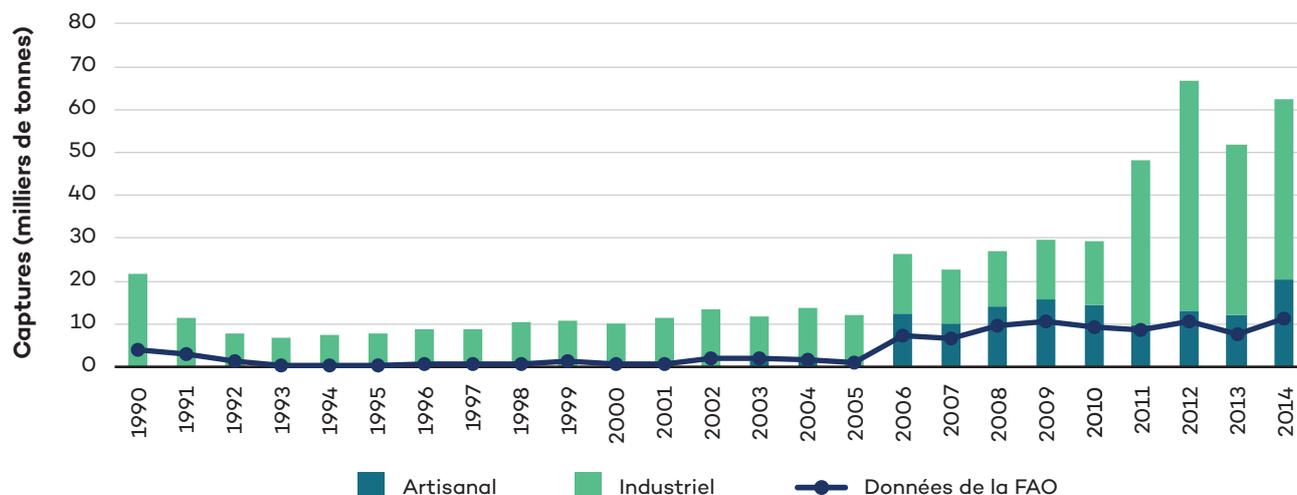
2.3 Gambie

Selon les dernières données relatives à la flotte de pêche opérant en Gambie, sur les 49 navires industriels autorisés à pêcher dans la ZEE en 2017, cinq étaient des senneurs de diverses origines ciblant la sardinelle, dont un battant pavillon gambien d'origine chinoise et quatre battant pavillon sénégalais (Gouvernement de la République de Gambie, 2017). En vertu de l'accord entre le Sénégal et la Gambie, 14 autres grandes pirogues sénégalaises ciblent des poissons pélagiques depuis 2017. La plupart des prises artisanales débarquées en Gambie sont constituées de petits poissons pélagiques — ethmaloses (*Ethmalosa fimbriata*) et sardinelles — et 295 pirogues utilisent des filets encerclant selon l'enquête-cadre de 2006 (United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD], 2014).

Les captures ont atteint plus de 60 000 tonnes en 2014, dont les deux tiers ont été capturés par le secteur industriel. Ces navires battent principalement pavillon gambien (mais d'origine chinoise) ou sénégalais. Leur capacité est largement supérieure à celle des navires industriels opérant au Sénégal et leurs captures sont principalement destinées à des usines de fabrication de farine de poisson, ou sont débarquées ailleurs.



Figure 4. Captures de sardinelles dans la ZEE de la Gambie par secteur, 1990–2014.



Données de *Sea Around Us* (2019) pour les captures totales (représentées par les barres) et FAO (2018) pour les débarquements rapportés (représentés par la ligne bleue). Les données de la FAO représentent les captures dans la zone atlantique centrale et ont été ajustées pour exclure les captures prises dans les autres ZEE. Elles n'incluent donc dans cette figure que les captures dans la ZEE gambienne.

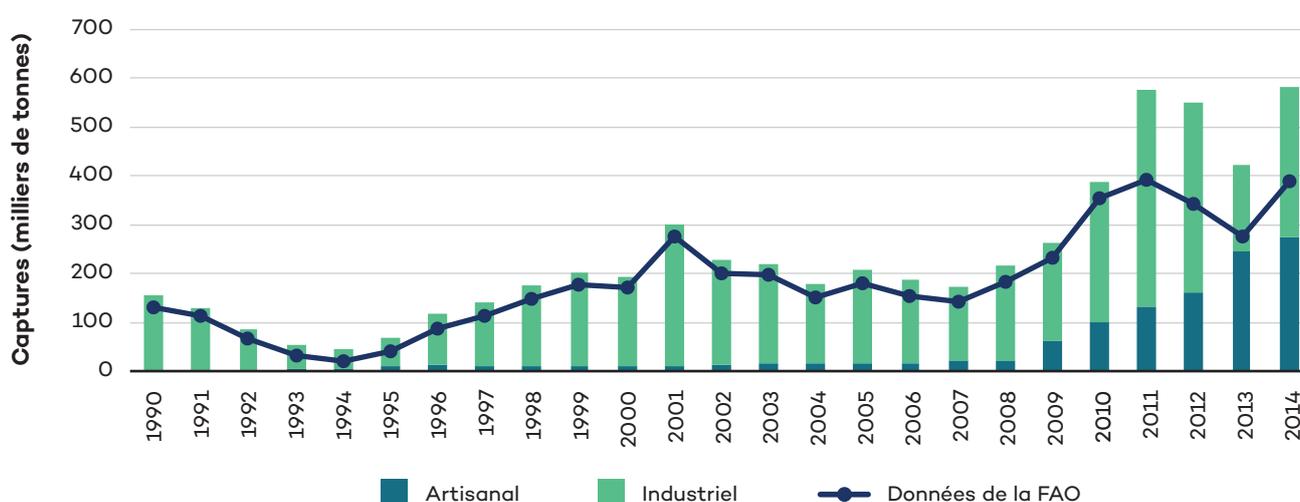
2.4 Mauritanie

Les pêcheries de petits pélagiques au large de la Mauritanie ciblent principalement le chinchard (*Trachurus spp.*), les sardinelles et l'ethmalose (ou bonga), avec une prépondérance des deux premiers groupes d'espèces (FAO, 2016). C'est en Mauritanie que les quantités de poissons capturés sont les plus grandes dans la pêche de sardinelles. En Mauritanie, 387 navires industriels et semi-industriels étaient autorisés à pêcher en 2016 (Gouvernement de la République islamique de Mauritanie, 2016), dont 102 ciblaient les petits pélagiques, notamment la sardine. Soixante-huit de ces navires sont des chalutiers pélagiques ou utilisent d'autres engins de pêche pélagique et 34 sont des senneurs. La pêche artisanale ciblant les sardinelles est moins populaire en matière d'effort de pêche et moins commune que la pêche aux autres espèces plus lucratives, telles que la courbine, le poulpe et le mullet. Cependant, le filet encerclant et la senne artisanale sont utilisés, y compris dans le cadre de l'accord avec le Sénégal. Un récent rapport fait état de 247 pirogues artisanales mauritaniennes (de type sénégalais) opérantes dans la ZEE mauritanienne et ciblant les petits pélagiques pour l'année 2016 (Bouzouma et al., 2018), auxquelles s'ajoutent un nombre important de pirogues artisanales sénégalaises, dont certaines demeurent en Mauritanie et d'autres opèrent à partir du Sénégal et y débarquent leurs prises. Les pirogues sénégalaises ne demeurant pas en Mauritanie, aussi dites migrantes, ne débarquent pas leurs captures en Mauritanie. Il existe également un secteur dit « côtier » battant pavillon mauritanien, qui bien que semi-industriel est considéré ici comme artisanal en matière de captures. Il était composé de 30 senneurs côtiers en 2015 (Bouzouma et al., 2018). De manière générale, bien que les captures de petits pélagiques constituent près de 90 pour cent de toutes les captures dans la ZEE Mauritanienne (FAO, 2016), seule une partie mineure de ces captures est débarquée en Mauritanie, principalement par la flotte artisanale. La majeure partie des captures industrielles est transformée à bord de chalutiers-usines, réduite en farine de poisson et exportée directement sur les marchés internationaux (FAO, 2016).



Il est également important de noter que la pêcherie de sardinelles est très volatile en Mauritanie. Par exemple, en 2017, la flotte migratrice sénégalaise a dû quitter la ZEE mauritanienne suivant l'application des conditions que 90 pour cent de l'équipage à bord soit mauritanien et que les captures soient débarquées en Mauritanie. Par ailleurs, les captures officielles sont particulièrement sujettes à la sous-estimation depuis que la Mauritanie a introduit un plafond de 10 000 tonnes pour la quantité de sardinelles destinée à la transformation en farine de poisson, ce qui a encouragé les usines à déclarer les captures de sardinelles comme étant des captures d'ethmaloses. De plus, le développement de l'industrie de farine de poisson a incité les pêcheurs artisanaux à augmenter leur effort de pêche (en Mauritanie, mais également au Sénégal et en Gambie), ce qui accentue encore plus le problème de sous-estimation (FAO, 2019).

Figure 5. Captures de sardinelles dans la ZEE de la Mauritanie par secteur, 1990–2014.



Données de Sea Around Us (2019) pour les captures totales (représentées par les barres) et FAO (2018) pour les débarquements rapportés (représentés par la ligne bleue). Les données de la FAO représentent les captures dans la zone atlantique centrale et ont été ajustées pour exclure les captures prises dans les autres ZEE. Elles n'incluent donc dans cette figure que les captures dans la ZEE mauritanienne.

Les captures totales de sardinelles en Mauritanie par les flottes artisanale et industrielle ont atteint près de 600 000 tonnes en 2014 selon les données de Sea Around Us, dont plus de la moitié est capturée par la flotte industrielle (Figure 5). Cinquante-cinq pour cent des captures de sardinelles proviennent de la flotte battant pavillon mauritanien, qui est constituée de la flotte artisanale et de chalutiers-usines principalement d'origine chinoise et, dans une moindre mesure et plus récemment, turque (Gouvernement de République islamique de la Mauritanie, 2016). Viennent ensuite les navires battant pavillon de l'UE et les navires battant pavillon de complaisance (Belize, Panama, Chypre, etc.), qui représentent chacun près de 16 pour cent des captures, et la flotte sénégalaise migrante, dont la contribution au total des prises de 13 pour cent (Sea Around Us, 2019). Pour cette dernière, les captures sont principalement effectuées par les pirogues artisanales qui opèrent dans le cadre de l'accord entre le Sénégal et la Mauritanie.

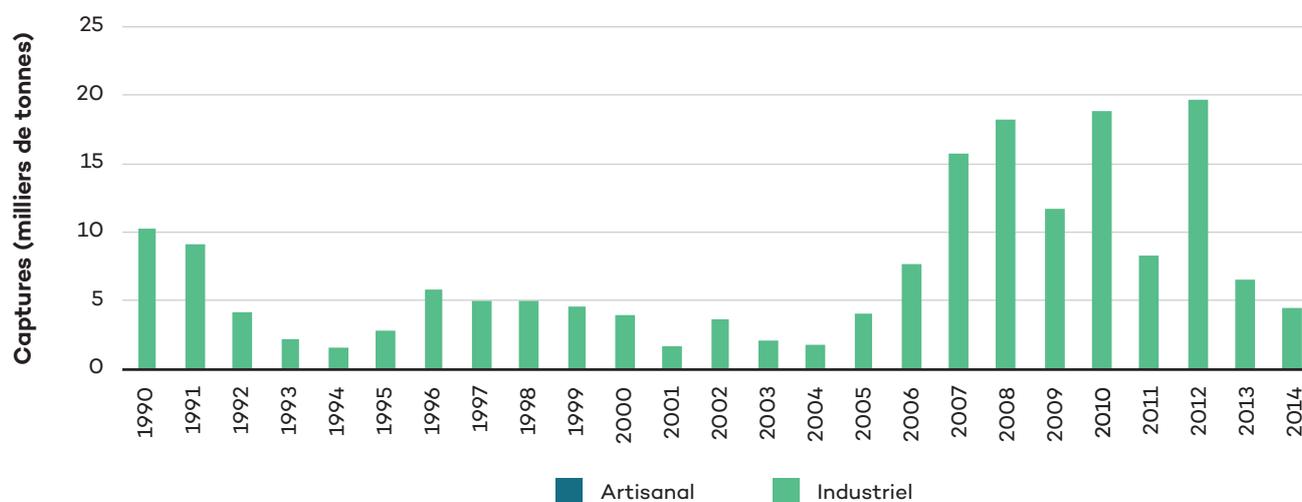
Le niveau des captures est plus élevé en Mauritanie qu'au Sénégal pour diverses raisons : la saison de pêche aux sardinelles est plus courte au Sénégal dû aux migrations des stocks, une partie de l'effort de pêche sénégalais est redéployé en Mauritanie, que ce soit de manière sédentaire ou reposante sur le mode opératoire des pirogues migratrices, et il existe au Sénégal un secteur dit « côtier ».



2.5 Guinée-Bissau

En Guinée-Bissau, 14 navires sur un total de 203 navires industriels autorisés à pêcher dans la ZEE ciblent les petits poissons pélagiques (Gouvernement de la République de la Guinée-Bissau, 2017). Ces chalutiers pélagiques ont une capacité moyenne de 3 000 tonneaux de jauge brute et sont principalement d'origines russe et chinoise. Ils battent pour la plupart pavillon de Saint-Christophe-et-Niévès, des Comores et de la Guinée-Conakry,⁵ selon les listes fournies par le gouvernement de la Guinée-Bissau pour 2017 (Gouvernement de la République de Guinée-Bissau, 2017). Quelque 3 000 pirogues opèrent également dans la ZEE de la Guinée-Bissau, utilisant divers engins et ciblant différentes espèces (Gouvernement de la République de la Guinée-Bissau, 2017). Il est assez difficile de distinguer les pirogues qui ciblent la sardinelle, étant donné le manque d'informations. Cependant, les données du gouvernement sur les débarquements suggèrent que le secteur artisanal ne cible pas et ne capture pas de sardinelles en Guinée-Bissau. Les estimations effectuées par Sea Around Us (Belhabib, Nahada, Blade et al., 2015; Intchama et al., 2018) situent le niveau des captures entre 45 et 50 tonnes par an. Les données obtenues du gouvernement de la Guinée-Bissau indiquent en revanche des captures de sardinelles de plus de 27 000 tonnes pour le secteur industriel en 2017 (Figure 6). Elles sont toutefois probablement sous-estimées, car elles reposent principalement sur les déclarations du secteur industriel, dont on sait qu'il a tendance à sous-déclarer les captures (Intchama et al., 2018).⁶

Figure 6. Captures de sardinelles dans la ZEE de la Guinée-Bissau par le secteur de la pêche industrielle, 1990–2017.



Source : Gouvernement de la République de Guinée-Bissau, 2017.

2.6 Captures par pavillon

La flotte battant pavillon mauritanien représente en moyenne 37 pour cent des prises totales entre 2010 et 2014 dans les ZEE des quatre pays étudiés, mais une grande majorité de celle-ci est originaire de Chine et plus récemment de Turquie. La flotte battant pavillon sénégalais, quant à elle, représente

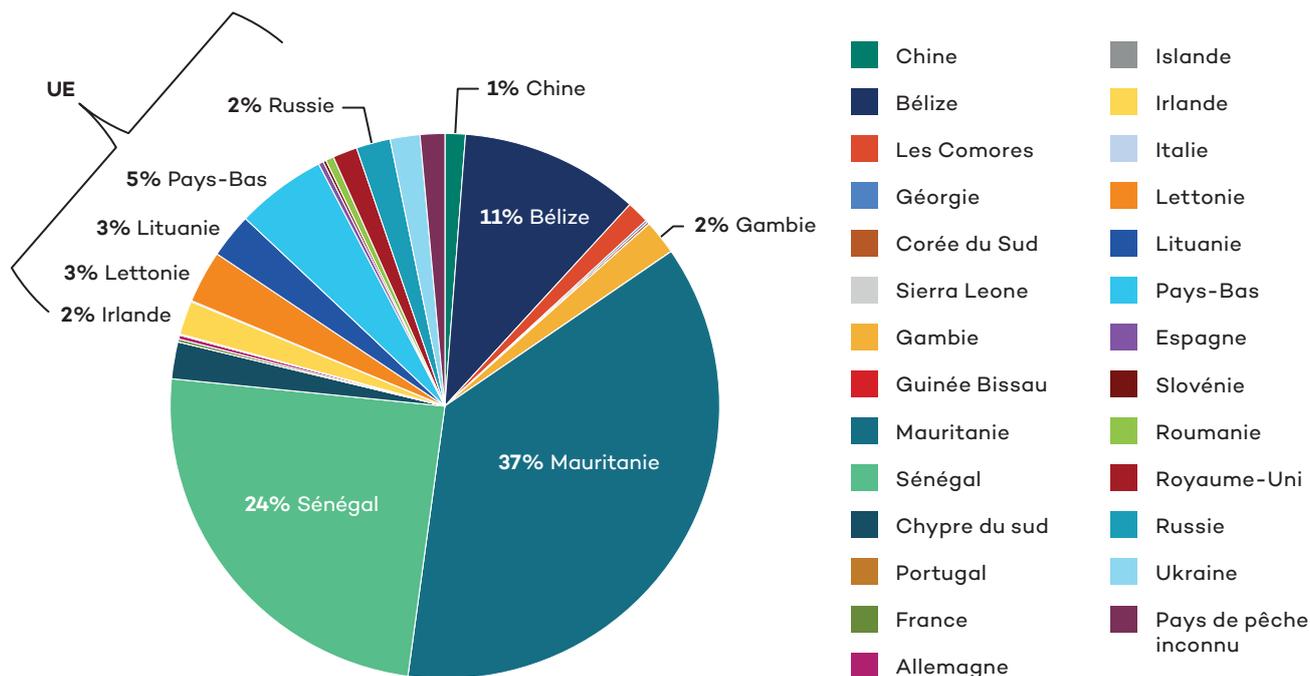
⁵ L'origine et le pavillon du navire peuvent diverger. Un navire russe ou chinois peut battre pavillon de complaisance, ce qui est souvent le cas dans la sous-région.

⁶ Les données obtenues du gouvernement de la Guinée-Bissau sont plus élevées que celles du Sea Around Us. Nous n'utilisons pas ces données pour la Figure 6, car celles de Sea Around Us sont en cours de correction.



24 pour cent du total des captures de sardinelles, principalement par la flotte artisanale opérant au Sénégal et au-delà (Figure 7). Les captures effectuées par des navires battant pavillon étranger sont dominées par les flottes de l'UE (13 pour cent du total) et par celles battant pavillon de complaisance (comme le Belize et la Chypre avec diverses origines, dont l'Europe de l'Est et la Chine), qui représentent 14 pour cent des prises totales de sardinelles dans la région. Viennent ensuite les navires battant pavillon russe (2 pour cent) et chinois (1 pour cent).

Figure 7. Répartition des flottes exploitant les sardinelles dans la pêche étudiée en fonction du pavillon et en pourcentage des captures totales de sardinelles, 2011–2014.



Source : *Sea Around Us*, 2019; FAO, 2018.

2.7 Prises accessoires

La pêche artisanale aux sardinelles a un taux de prises accessoires relativement faible et les sardinelles ne constituent guère une prise accessoire pour les autres pêcheries artisanales, car elles sont généralement très sélectives. S'agissant de la pêche industrielle, les sardinelles ne semblent pas non plus constituer une capture accessoire considérable pour d'autres secteurs, à l'exception peut-être d'un segment de la flotte des chalutiers pélagiques russes, qui selon certaines informations ciblent principalement le chincharde.⁷ Le taux estimé de rejet de la pêche industrielle aux sardinelles est relativement faible, notamment à environ 3 pour cent du total des captures pour la sardinelle ronde et 5 pour cent pour la sardinelle plate dans le cas de certaines flottes (ter Hofstede & Dickey-Collas, 2006). Certaines informations font toutefois état de fortes pertes après capture due à la détérioration lors du transport en mer depuis les lieux de pêche ou pendant la phase de transformation, pouvant atteindre jusqu'à 50 pour cent des captures totales.⁸

⁷ Informations obtenues par le biais de communications personnelles avec Alexander Biryukov, président de l'Association des armateurs russes en Afrique de l'Ouest (2018).

⁸ Informations obtenues par le biais de communications personnelles avec Alexander Biryukov, président de l'Association des armateurs russes en Afrique de l'Ouest (2018).



2.8 État des stocks et rôle dans l'écosystème

Certaines des nouvelles règles envisagées à l'OMC portent sur une éventuelle prohibition des subventions pour la pêche de stocks considérés comme surexploités. L'état actuel des stocks de sardinelles est un facteur essentiel pour évaluer l'impact potentiel de ces règles.

Les espèces de sardinelles jouent un rôle important dans les écosystèmes dont elles font partie en tant que proie pour les poissons de niveau trophique supérieur (Correia et al., 2017). En Afrique de l'Ouest, les sardinelles ont subi une pression de pêche grandissante, en particulier au cours de la dernière décennie. Leurs captures ont atteint un niveau record de près de 800 000 tonnes en 2012 (Figure 2a), ce qui témoigne de cette pression. En 2006, le Groupe de travail de la FAO sur l'évaluation des petits pélagiques au large de l'Afrique nord-occidentale — un groupe de travail du Comité des pêches pour l'Atlantique Centre-Est (COPACE) chargé d'évaluer les stocks de sardinelles dans la région — a établi que les stocks de sardinelles, comprenant à la fois la sardinelle ronde et la sardinelle plate, étaient surexploités (FAO, 2011; Ba et al., 2016), notamment en raison d'une importante expansion de l'effort de pêche dans la région et des effets souvent ignorés des opérations de pêche INN (Belhabib et al., 2014). La sardinelle plate, qui constitue de manière générale une moindre part des prises, est de plus en plus capturée, alors que sa population a diminué de 30 pour cent au cours de la dernière décennie (Polidoro et al., 2016). Cette espèce est désormais classée comme vulnérable dans le rapport d'évaluation de la liste rouge de l'Union internationale pour la conservation de la nature (Polidoro et al., 2016).

La situation ne s'est pas améliorée depuis 2006 (Ba et al., 2016). En effet, malgré les importantes limites soulignées par la dernière évaluation du groupe de travail du COPACE (FAO, 2019) — dont l'absence et la discontinuité des données — les conclusions du groupe tendent à considérer les stocks de sardinelle ronde et de sardinelle plate comme surexploités, avec un certain degré d'incertitude pour la sardinelle plate (FAO, 2019).

De 1995 à 2005, la biomasse de sardinelles ronde (c'est-à-dire l'abondance des stocks) a fluctué au-dessus du niveau de biomasse qui permettrait de produire le rendement maximal durable (BMSY). Depuis 2006, la biomasse n'a cessé de diminuer et a atteint des niveaux très bas ces dernières années, se situant autour de 25 pour cent de la BMSY. La trajectoire du stock présentée dans la dernière évaluation du groupe de travail du COPACE (FAO, 2019) montre que le stock est passé du statut de sous-exploitation à un statut de surexploitation importante. Cependant, la trajectoire des stocks et les estimations des points de référence sont très incertaines en raison de la faiblesse des données (FAO, 2019).

Au cours des dernières années, la biomasse de la sardinelle plate baisse lentement et se rapproche de la BMSY. Selon les modèles d'évaluation du COPACE (FAO, 2019), le stock serait pleinement exploité. Néanmoins, les incertitudes sur ces trajectoires et l'état du stock sont également très importantes. Compte tenu de la grande incertitude entourant les paramètres du modèle et les données d'entrée, les résultats doivent être traités avec prudence. C'est pour cela que ces résultats sont interprétés en conjonction avec des informations qualitatives sur l'état du stock de la sardinelle plate. Combinés à certains indicateurs énumérés ci-dessous, les résultats fournissent des preuves convaincantes que les stocks de sardinelles (y compris la sardinelle plate) sont surexploités et que la taille du stock est à son plus bas niveau historique (FAO, 2019).



Les indicateurs additionnels suggérant un état de surexploitation des stocks de sardinelles sont les suivants (FAO, 2019) :

- Estimation acoustique effectuée par le navire de recherche RV Nansen en juin et juillet 2017 dans la sous-région, qui indique des valeurs à leur plus bas niveau historique pour les deux espèces de sardinelles.
- Baisse des captures par unité d'effort des chalutiers de type russe pêchant les sardinelles en Mauritanie en 2017. La valeur pour 2017 est à son plus bas niveau historique.
- Baisse des captures par unité d'effort de la flotte artisanale en Mauritanie en 2017 pour les deux espèces de sardinelles.
- La tendance à la baisse des captures par unité d'effort de la sardinelle ronde au Sénégal au cours des huit dernières années.
- Réduction de 21 pour cent des captures de la sardinelle ronde dans la sous-région en 2017. En Mauritanie, les captures de la sardinelle ronde ont diminué de 41 pour cent en 2017.
- La taille modale⁹ de la sardinelle ronde dans les captures artisanales mauritaniennes en 2016–2017 a diminué de 3 cm depuis 2012. Les prises consistent maintenant de jeunes poissons.

Malgré les recommandations continues de réduction de l'effort de pêche (FAO, 2019) de sardinelles, cet effort s'est constamment accru, avec une augmentation de la pression de pêche industrielle et artisanale (Polidoro et al., 2016).

2.9 Importance socio-économique et sécurité alimentaire

2.9.1 Emplois

Au Sénégal, certains auteurs ont estimé le nombre d'emplois dans le secteur de la pêche artisanale à 60 000, toutes espèces comprises, dont 20 pour cent (12 000) pour la pêche aux petits pélagiques (Diop, 2014). Sur la base d'un total d'emploi pour l'intégralité de la filière estimé à 600 000 emplois (Ndoye et al., 2003), on peut estimer que le nombre d'emplois générés à terre par le secteur artisanal est dix fois plus élevé. Ces chiffres sont basés sur des estimations des années quatre-vingt-dix (Ndoye et al., 2003) et doivent donc être interprétés avec prudence. Avec ce même ratio et en utilisant un nombre plus récent de pirogues de pêche ciblant les sardinelles au Sénégal (Ba et al., 2017)¹⁰ — à savoir, 117 pirogues utilisant des filets maillants encerclant avec sept membres d'équipage et 593 utilisant des sennes tournantes avec 20 membres d'équipage — on peut estimer un nombre de près de 12 700 pêcheurs et un total de 139 700 emplois générés dans la pêcherie (Tableau 2), comprenant les activités en mer et les activités à terre. Cela représente un quart de tous les emplois liés à la pêche au Sénégal. Le secteur industriel génère un nombre d'emplois extrêmement bas, comprenant principalement les emplois en mer des quelques pêcheurs opérant les senneurs ciblant la sardinelle.

L'enquête-cadre de 2006 en Gambie chiffrait le nombre de pêcheurs dans le secteur artisanal à 6 104, soit 1 410 pêcheurs principaux et 4 694 assistants (Ragusa, 2014). Près de 50 pour cent de

⁹ La taille modale est le groupe de longueur avec le plus grand nombre d'individus.

¹⁰ Pour éviter une surestimation, nous utilisons le plus bas des chiffres mentionnés précédemment concernant le nombre total de pirogues actives dans la pêcherie. Il est utile de noter, toutefois, que comme certaines sources semblent indiquer un nombre de pirogues largement supérieur (UEMOA, 2014), il est possible que le nombre total d'emplois générés par la pêcherie soit significativement plus élevé.



ces pêcheurs — c'est-à-dire 3,052 — sont employés dans le secteur des petits pélagiques, qui cible principalement l'ethmalose et les sardinelles (Diop, 2014). Avec un ratio entre emplois totaux et emplois en mer de 5 pour 1 (UNCTAD, 2014), on peut estimer à environ 18 312 le nombre total d'emplois créés par le secteur des petits pélagiques en Gambie (Tableau 2).¹¹

En Mauritanie, sur la base du nombre de 247 pirogues mauritaniennes embarquant chacune 20 membres d'équipage ciblant les petits pélagiques (Bouzouma et al., 2018), on peut estimer un nombre total de 4 940 pêcheurs employés par ce type de pêche (Taleb Sidi et al., 2013). Puisqu'une pirogue génère 15 emplois supplémentaires sur les quais (Taleb Sidi et al., 2013), on peut estimer qu'un total de 8 645 emplois sont créés par le secteur artisanal des petits pélagiques : 4 940 en mer et 3 705 à terre (Tableau 2).

En outre, quelque 667 emplois directs sont créés au total dans le cadre du segment relatif aux petits pélagiques du protocole à l'accord de pêche entre l'UE et la Mauritanie à bord des chalutiers opérant dans ce cadre, dont 200 emplois occupés par des Mauritaniens (Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries [European Commission] et al., 2019). On peut calculer qu'en moyenne, chaque navire emploie 50 membres d'équipage, dont 15 européens, 15 mauritaniens et 20 d'autres nationalités. En appliquant ces chiffres comme moyennes pour le reste de la flotte de chalutiers pélagiques, mais de toutes origines (102 navires en 2016 selon les listes de licences obtenues pour la Mauritanie), on peut estimer qu'au total près de 5 100 emplois sont créés par le secteur industriel ciblant les petits pélagiques en Mauritanie, dont 1 503 emplois qui sont occupés par des Mauritaniens (Tableau 2). Cela correspond à 29 pour cent du total d'emplois créés.

En Mauritanie, le nombre total d'emplois basés à terre générés par le secteur de la pêche dans son ensemble était estimé à 17 624 en 2008 (Ould Cheikhna, 2008). Dix-sept usines sont dédiées à la fabrication de farine de poisson (COFREPECHE et al., 2014) et les petits pélagiques sont les espèces les plus utilisées pour ce type de production. Il est donc possible de supposer qu'une partie importante de ces emplois est directement liée au secteur des petits pélagiques. Si l'on se réfère aux nombres moyens d'emplois à terre générés par la pêche industrielle aux petits pélagiques dans le cadre de l'accord avec l'UE — qui est de 33 européens, 17 mauritaniens et 18 d'autres nationalités par navire (Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries [European Commission] et al., 2019), on peut estimer qu'un total de 1 734 mauritaniens seraient employés à terre grâce à ce type de pêche.

En Guinée-Bissau, le secteur industriel ne génère presque aucun emploi pour les Bissau-Guinéens compte tenu de la souplesse des politiques en place en matière d'emploi à bord des chalutiers-usines étrangers.

2.9.2 Valeur au débarquement et importance économique

La pêcherie de sardinelles dans les ZEE de la Gambie, de la Guinée-Bissau, de la Mauritanie et du Sénégal a généré une valeur au débarquement de 300 millions USD en 2014, selon les estimations de Sea Around Us. Cela représente 8 pour cent de la valeur totale des débarquements de toutes les pêcheries. Les captures effectuées en Mauritanie constituent la majeure partie de cette valeur (74 pour cent). Cette valeur est générée par les flottes mauritaniennes à hauteur de 40 pour cent, suivies

¹¹ La différence entre les ratios utilisés pour le Sénégal et la Gambie est explicable par le fait que la transformation artisanale et les marchés sont beaucoup plus présents au Sénégal qu'en Gambie, notamment parce que les captures de la flotte de migrants sénégalais dans la ZEE gambienne sont débarquées au Sénégal.



par celles de l'UE (35 pour cent), du Sénégal (18 pour cent), ainsi que d'autres pays. Seule une partie de cette valeur est capturée par la Mauritanie, par exemple grâce aux droits d'accès et des captures débarquées dans le pays (jusqu'à 20 pour cent de cette valeur dans les ports mauritaniens).

Tableau 2. Indicateurs de l'importance socio-économique de la pêche aux sardinelles et aux petits pélagiques en Gambie, en Guinée-Bissau, en Mauritanie et au Sénégal.

Pays	Sénégal	Mauritanie	Gambie	Guinée-Bissau
Emplois en mer ¹	12 700	Artisanal : 4 940 Industriel : 1 503 Total : 6 443	3 052	-
Emplois à terre ¹	127 000	Artisanal : 3 705 Industriel : 1 734 Total : 5 439	15 260	-
Valeur au débarquement des captures de sardinelle ²	34,4 millions USD	224,3 millions USD	39 millions USD	3,13 millions USD
Impact économique total ³	75,7 millions USD	340,9 millions USD	59,3 millions USD	4,8 millions USD
Exportations de petits pélagiques et produits dérivés	Petits pélagiques (congelés) ⁴ : 29,3 millions USD Farine de poisson ⁵ : 4,2 millions USD Ketiakh ⁶ : 8,6 millions USD	Petits pélagiques (congelés) ⁴ : 5,7 millions USD Farine de poisson ⁴ : 139,4 millions USD ⁶	Petits pélagiques (préparations) ⁴ : 7 500 USD	-
Contribution du secteur de la pêche au PIB (%) ¹	3,2	6	22	3,7
Autres valeurs intangibles pour les communautés	Culture; éducation; échange et dons de produits; transfert intergénérationnel, transferts monétaires; réseaux communautaires; valeur spirituelle, responsabilité de gérance; transport			

¹ Les sources et les détails concernant la manière dont ces estimations ont été obtenues sont indiqués dans le texte.

² Sea Around Us, 2019.

³ Obtenu en multipliant la valeur au débarquement par le multiplicateur économique estimé par Dyck et Sumaila (2010). Cette valeur est théorique ici et reflète la valeur que la pêcherie pourrait générer dans l'économie nationale si toutes les captures étaient débarquées dans le pays côtier, de manière similaire à la valeur au débarquement, qui représente la valeur théorique que le pays côtier capturerait si les captures étaient débarquées et commercialisées dans ce pays.

⁴ Base de données Comtrade des Nations unies (Nations unies, 2019).

⁵ Ces données obtenues de la DPM (2017) sont probablement sous-estimées (FAO, 2019).

⁶ En raison de 577 USD/tonnes obtenus en utilisant les données de la DPM (2017) et 14,866 tonnes exportées en 2017.



En Mauritanie, la pêche aux sardinelles représentait 16 pour cent de la valeur totale au débarquement en 2014, soit dix fois plus qu'en 1990, selon les données de Sea Around Us. La contribution de la pêche à l'économie mauritanienne varie entre 4 et 10 pour cent du PIB et le secteur représente entre 35 et 50 pour cent des exportations du pays en fonction des années (Marti Dominguez, 2018). Selon l'Institut mauritanien pour la recherche océanographique et la pêche (IMROP), la pêche représentait 6 pour cent du PIB en 2013. Les recettes budgétaires de l'État proviennent de la pêche à 29 pour cent (principalement grâce aux recettes tirées des accords de pêche) et les pêcheries de petits pélagiques (principalement les sardinelles), ce qui représente 15 pour cent de cette contribution au budget mauritanien (Marti Dominguez, 2018). La Mauritanie capte une partie de la valeur générée grâce aux accords de partenariat de pêche par le biais de contreparties financières et de redevances. Dans le cadre de l'accord avec l'UE, le revenu potentiel pour la Mauritanie des possibilités de pêche offertes aux navires de l'UE s'élève à 27,7 millions EUR par an, à condition que la flotte de l'UE capture les 225 000 tonnes autorisées de petits poissons pélagiques (principalement la sardinelle) en vertu de l'accord UE-Mauritanie (Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries [European Commission] et al., 2019). À cela s'ajoute la contrepartie financière globale payée par l'UE en vertu du protocole actuel (Commission européenne, 2017) pour l'accès de ses flottes à la ZEE mauritanienne, à savoir 57,5 millions EUR par an au total. Nous estimons que 31,5 millions EUR bénéficient à la flotte pêchant les petits pélagiques (voir la sous-section dédiée à l'UE dans la Section 4).

En outre, les exportations de farine et d'huile de poisson constituent une source de revenus de plus en plus importants pour la Mauritanie, notamment en raison de la flambée des prix de ces produits sur le marché international. En Mauritanie, les recettes en devises générées par cette activité ont régulièrement augmenté au cours des dernières années. En 2017, le pays a exporté 119 866 tonnes de farine de poisson pour une valeur totale de 139,4 millions USD, ce qui représente une augmentation de 61 pour cent en volume et de 48 pour cent en valeur par rapport à 2016 (Harkell, 2018; Nations unies, 2019). En 2017, la Chine était le plus gros marché d'exportation de farine de poisson de la Mauritanie, soit 49 840 tonnes (42 pour cent), ayant une valeur de 57 millions USD selon les chiffres du gouvernement mauritanien (Harkell, 2018).

Au Sénégal, où la pêche représente 3,2 pour cent du PIB (Belhabib, Sumaila, & Pauly, 2015; Gueye, 2018), la valeur au débarquement des captures de sardinelles est estimée à 34,5 millions USD, ce qui représente 4 pour cent de la valeur de toutes les pêcheries du pays. Cependant, il convient de noter que le prix moyen des sardinelles est nettement inférieur à celui d'autres espèces compte tenu de sa valeur inférieure sur le marché. La contribution des sardinelles à l'économie sénégalaise dépasse sa valeur au débarquement. En effet, les sardinelles demeurent le poisson le plus transformé au Sénégal, essentiellement sous la forme de kéthiakh (poisson séché salé), qui représente près de 58 pour cent de tout le poisson transformé dans le pays (Agence nationale de la statistique et de la démographie [ANSD], 2018; Gueye, 2018). Près de 15 000 tonnes de kéthiakh ont été exportées en 2017 d'après la DPM du gouvernement sénégalais (Direction des pêches maritimes [DPM], 2017), pour une valeur de 8.6 millions USD. En ajoutant à cela la valeur des exportations de farines de poissons, constituées principalement de sardinelles, on obtient une valeur totale d'exportations de sardinelles de 12.8 millions USD (Tableau 2). Un nouveau marché d'exportation pour les sardinelles a émergé vers le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Mali depuis 2015 (Agence nationale de la statistique et de la démographie [ANSD], 2018). La valeur totale des exportations de petits poissons pélagiques du Sénégal était estimée à 29,6 millions USD en 2017, presque exclusivement sous forme



congelée (29,3 millions USD), selon la base de données Comtrade (Nations unies, 2019), et dont les sardinelles constituent très probablement une grande partie.

Les Sénégalais attachent de l'importance aux sardinelles au-delà de leur contribution à l'économie et à la sécurité alimentaire. Au Sénégal, la pêche et les pêcheries font partie du tissu social et sont une source de fierté nationale. Les Sénégalais, provenant d'un des seuls grands pays de la région reconnus pour sa tradition de pêche, sont réputés pour leur savoir-faire dans ce domaine. Leurs habitudes nutritionnelles sont imprégnées d'odeurs de poisson et leurs symboles nationaux sont souvent en lien avec des thèmes relatifs à la mer. Ceci reste très important aujourd'hui, même après que les sardinelles aient remplacé le mérrou blanc suite à l'effondrement des stocks de ce dernier en raison de la surpêche dans les années 1970. Aujourd'hui, les sardinelles font partie de l'histoire et de la vie quotidienne d'une grande partie des habitants du pays.

En Gambie, la pêche est un secteur clé de l'économie nationale, représentant à elle seule 22 pour cent du PIB. La valeur au débarquement de toutes les activités de pêche dans la ZEE gambienne était estimée à 263 millions USD en 2014, dont les sardinelles représentent 15 pour cent selon les données de Sea Around Us. Selon la base de données Comtrade (Nations unies, 2019), sur l'ensemble des exportations de poisson du pays, qui se chiffrait à près de 3,1 millions USD en 2017, seuls 7 500 US étaient attribuables aux petits pélagiques. Une usine de farine de poisson gérée par la société chinoise Golden Lead a ouvert ses portes en Gambie en 2016, mais elle transforme toutefois principalement de l'ethmalose.

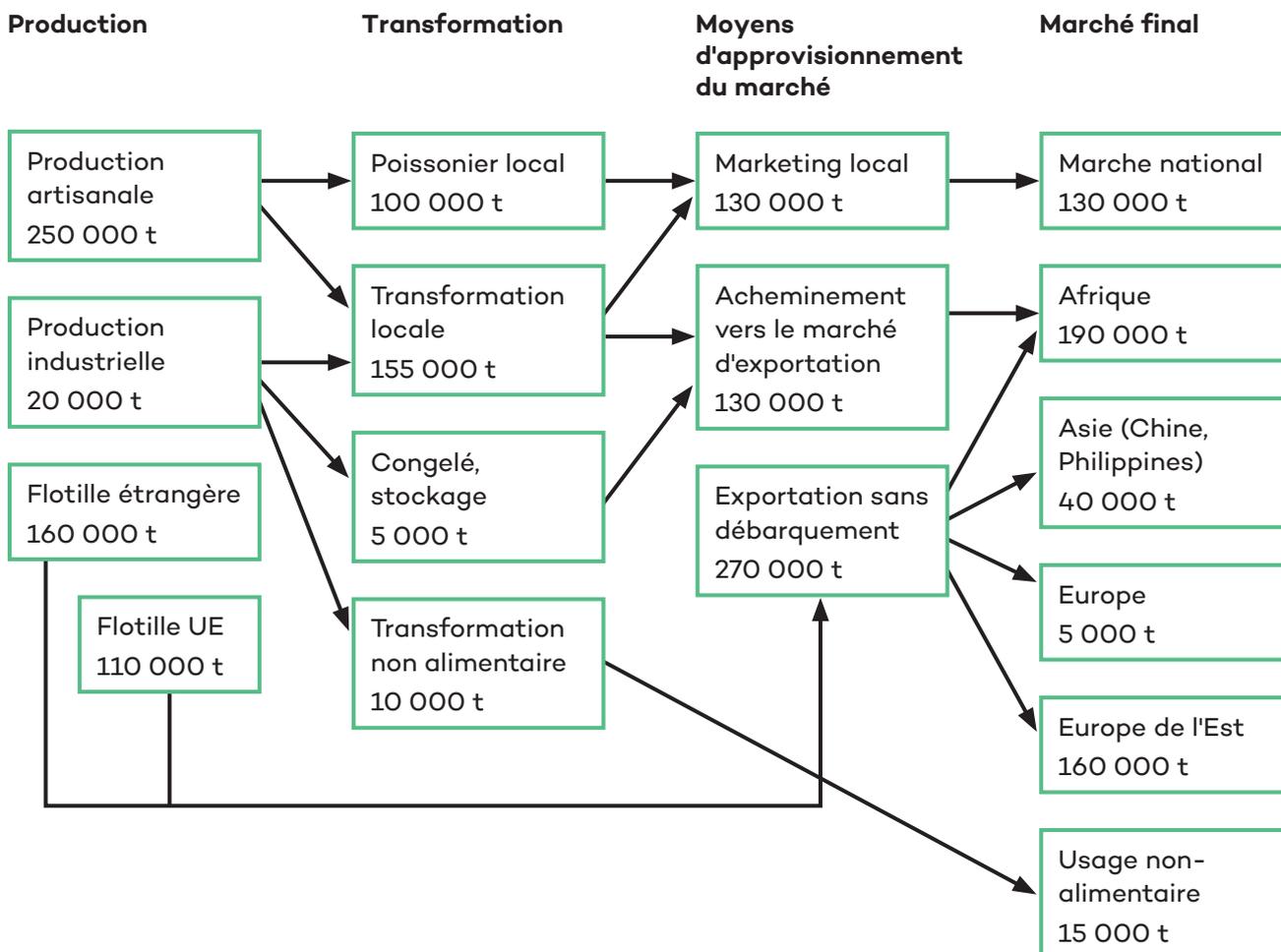
En Guinée-Bissau, les données officielles disponibles suggèrent que la pêche représente 3,6 pour cent du PIB (Commission sous-régionale des pêches [CSRPF], 2014). Cependant, une évaluation plus poussée de la valeur économique générée par les secteurs difficiles à surveiller statistiquement dans le pays, tels que le secteur de la pêche à petite échelle (artisanale et de subsistance), révèle que cette valeur pourrait augmenter à 6 pour cent (Belhabib, Sumaila, & Pauly, 2015). Les sardinelles représentent moins d'1 pour cent de cette valeur selon les données de Sea Around Us (2019), principalement parce qu'il s'agit d'une espèce de faible valeur essentiellement destinée à être exportée sous forme de farine et d'huiles de poisson. Compte tenu du manque d'information, il est également difficile de déterminer dans quelle mesure les accords de pêche concernant les petits poissons pélagiques contribuent à l'économie par le biais de contreparties financières et de redevances. La majeure partie des captures effectuées dans la ZEE bissau-guinéenne par le secteur industriel est débarquée ailleurs ou transbordée en mer. Les possibilités d'activités à valeur ajoutée sont donc limitées et dans la plupart des cas elles consistent en la transformation en farine de poisson.

2.9.3 Contribution à la sécurité alimentaire

Les petits poissons pélagiques, et principalement les sardinelles, représentent la majeure partie des captures de la pêche artisanale dans la région et constituent un type de poisson essentiel à l'alimentation locale et la sécurité alimentaire (Failler, 2014). En 2017 et au cours des années précédentes, plus de la moitié des prises artisanales étaient destinées aux marchés de consommation locaux et régionaux (Direction des pêches maritimes [DMP], 2017; Failler, 2014) (Figure 8).



Figure 8. Principales destinations des captures de sardinelles en Afrique de l'Ouest.



À partir de Failler (2014).

Les sardinelles sont non seulement importantes pour la sécurité alimentaire des populations locales et côtières, mais sont également consommées dans d'autres régions de l'Afrique subsaharienne qui dépendent fortement de cette protéine bon marché pour se nourrir (Failler, 2014). Failler (2014) a identifié deux routes commerciales principales, partant du Sénégal et de la Mauritanie, pour les sardinelles sous leurs différentes formes :

- Du Sénégal : vers le Cameroun, le Congo, la Côte d'Ivoire, le Gabon, le Ghana, la Guinée-Bissau, le Nigéria, le Togo, le Bénin, le Zaïre et le Mali pour les sardinelles séchées et fumées.
- De la Mauritanie : vers le Ghana, le Nigéria et récemment le Mali pour les sardinelles et autres petits pélagiques séchés et fumés.

Globalement, la consommation de poisson pour les populations côtières avoisine les 30 kilos par habitant par année pour la Mauritanie et environ 50 kilos par habitant par année pour le Sénégal. Le poisson représente en moyenne 30 et 80 pour cent de leur consommation totale de protéines, respectivement (Failler, 2006). Au Sénégal et en Gambie, les sardinelles représentent une partie importante de la consommation totale de poisson (Gueye, 2018). Les sardinelles sont principalement transformées en kéthiakh (poisson braisé, salé et séché; 50 pour cent de la production) (Failler, 2014). Dans les zones rurales éloignées de la côte, les produits transformés de manière traditionnelle sont



généralement utilisés en remplacement des produits frais. En Mauritanie, environ 3 000 tonnes sont transformées localement en poisson séché ou salé avant d'être envoyé à l'intérieur du pays ou exporté vers les pays limitrophes (Mali, Sénégal) par de gros marchands de poisson locaux ou étrangers. En outre, 10 000 tonnes sont transportées sous forme de poisson frais sous la glace, souvent par camion, vers l'arrière-pays, en particulier vers la vallée du fleuve Sénégal, où les populations sont habituées à consommer du poisson (Failler, 2014).



3.0 Gouvernance de la pêche

L'impact de nouvelles règles de l'OMC dans la pêche de sardinelles en Afrique de l'Ouest dépendra en partie des mécanismes de gestion en place. Afin de préparer notre analyse des impacts potentiels de ces règles, cette section examine les systèmes de gestion applicables dans cette pêche.

Bien que les stocks de sardinelles soient transfrontaliers, leur gestion repose essentiellement sur les différentes législations nationales, par opposition aux mesures régionales. Il existe néanmoins certains efforts de coopération à diverses échelles régionales, mais leurs impacts concrets sur la gestion de la pêche de sardinelles sont limités.

3.1 Gestion nationale

Les mesures de gestion en place en Mauritanie, au Sénégal, en Guinée-Bissau et en Gambie reposent principalement sur le zonage, l'établissement de tailles minimales de débarquement de certaines espèces, la réglementation en matière de maillage, la protection de certaines espèces, les systèmes de licences et les périodes de fermeture (Taleb O. Sidi et al., 2012). Les lois en vigueur interdisent notamment la pêche de mammifères marins et l'utilisation d'engins explosifs, de substances toxiques ou de décharges électriques. L'obligation de transporter des observateurs à bord des navires et de déclarer les captures existe dans tous les pays (Failler, 2014).

À l'exception de la Mauritanie, la gestion est généralement basée sur un contrôle des intrants à l'aide de règles relatives à l'effort de pêche et aux engins, ainsi que des restrictions concernant les zones et temps de pêche. Le contrôle des captures, sous forme notamment de « quotas individuels », ne s'applique que dans le contexte des captures totales autorisées dans le cadre de la pêche industrielle en Mauritanie.

Au Sénégal, le Ministère de la Pêche et de l'économie maritime est responsable de la gestion de la pêche. Entre autres départements, le ministère comprend la DPM, la Direction de la protection et de la surveillance des pêches maritimes (DPSP), la Direction des industries de transformation de la pêche et la Cellule d'étude et de planification. Le Centre de recherche océanographique de Dakar-Thiaroye appuie le ministère en effectuant des recherches sur la pêche (Nunes et al., 2017). Les activités de pêche industrielle et l'accès sont réglementés en fonction de la capacité des navires, du type d'engin et de la zone de pêche. Il y a trois catégories de senneurs industriels (inférieurs à 100 TJB, entre 100 et 250 TJB et supérieurs à 250 TJB), mais tous sont soumis à des licences et autorisations. D'autres règlements tels que ceux concernant le maillage (12 cm) s'appliquent à la fois aux secteurs artisanal et industriel. Des efforts de gestion indépendants existent au niveau local, tels que la rotation de l'effort de pêche ou l'interdiction de capturer des poissons juvéniles. Des sanctions sévères s'appliquent à ceux qui contreviennent la loi (Mbengue, 2012).

Au Sénégal, les principaux efforts de gestion de la pêche ont été axés sur la réduction de la pêche industrielle des petits pélagiques et des sardinelles au profit de la sécurité alimentaire. Ces efforts se sont traduits par une réduction importante du nombre de navires industriels actifs dans cette pêche, l'annulation des accords de pêche avec l'UE et la Russie, ainsi que le gel des nouvelles licences de pêche artisanale et des subventions pour la construction de nouvelles pirogues pour limiter la surcapacité. Cependant, ces efforts ont eu peu de succès pour limiter la surcapacité dans la pêche, qui est causée non seulement par le nombre important de pirogues au Sénégal, mais



également par l'important effort de pêche industrielle (chalutiers pélagiques) qui cible les sardinelles au niveau régional (en Mauritanie), étant donné que la pression de pêche a trait au même stock transfrontalier de sardinelles. La législation nationale reconnaît l'impact négatif des activités de pêche illégales à travers des mesures de sanction drastiques adoptées dans le Code maritime de la pêche de 2015 (Gouvernement de la République du Sénégal, 2015). Les amendes qui sanctionnent la pêche illégale sont dix fois plus élevées pour les navires étrangers que pour les navires nationaux ou les navires battant pavillon sénégalais. Cette mesure vise à freiner la pêche illicite, qui prend souvent la forme d'incursions dans les eaux du Sénégal depuis la Mauritanie au nord et la Guinée-Bissau au sud (Belhabib et al., 2014).

En Mauritanie, le Ministère de la Pêche et de l'économie maritime est responsable de la gestion et du développement de la pêche. Conformément à la législation et à la réglementation mauritaniennes, le ministre exerce les pouvoirs de contrôle technique sur les établissements et organismes publics de pêche ainsi que sur les organisations et sociétés à capital public suivantes :

- L'IMROP
- L'Office national d'inspection sanitaire des produits de la pêche et de l'aquaculture
- La Société mauritanienne de commercialisation du poisson
- Le marché aux poissons de Nouakchott
- La Société nationale de distribution du poisson
- La Société Chantiers navals de Mauritanie

Le ministre surveille les activités des unités de coordination de projet au niveau de la pêche et de l'économie maritime, y compris le projet d'appui au secteur de la pêche pour le Programme régional de la pêche en Afrique de l'Ouest.

Le système de gestion repose traditionnellement sur un contrôle de l'effort de pêche grâce à un système de licences et de mesures techniques. Cependant, ce système n'est pas parvenu à contrôler la surexploitation des ressources (Marti Dominguez, 2018). Les mesures techniques ont évolué avec le temps, comme l'augmentation de la période de repos biologique. Une interdiction du chalut a également été décidée pour protéger les zones de reproduction, notamment à des profondeurs inférieures à 20 mètres. Enfin, des tailles de capture minimales ont été introduites. Le contrôle de l'effort et les possibilités de pêche sont gérés au moyen d'un système de licences de pêche et du paiement d'un droit d'accès (Marti Dominguez, 2018). Pour les pêcheries pélagiques, un système de totaux admissibles de captures (TAC) est déjà en place. Les groupes de travail de l'IMROP fixent les TAC tous les cinq ans. Grâce aux TAC, le gouvernement mauritanien est passé d'un système basé uniquement sur les licences à un système comprenant des licences et quotas déterminés en fonction d'évaluations scientifiques. Cette nouvelle stratégie de gestion nationale, qui vise à améliorer les connaissances sur la pêche, optimiser la gestion des ressources et renforcer la contribution de la pêche à l'économie nationale (entre autres objectifs), constitue une réforme en profondeur du système de gestion par la mise en place d'une pêche sous quota dont la base légale et réglementaire est le nouveau Code de la pêche de 2015 (Gouvernement de la République islamique de Mauritanie, 2015). Ce système de quotas collectifs et individuels est en place depuis 2016 (Marti Dominguez, 2018). Le gouvernement mauritanien a aussi adopté des mesures pour décourager et réduire la production industrielle de farine de poisson d'ici 2020 en augmentant les taxes à l'exportation (de 1 à 8 pour cent) et en mettant en place des contrôles plus stricts (Marti Dominguez, 2018).



En Gambie, la gestion, la mise en valeur et la conservation des ressources halieutiques relèvent de la compétence du Ministère des Pêches et des ressources hydrauliques. Les instruments relatifs à la gestion de la pêche incluent la politique des pêches de 2007 et la loi sur les pêches de 2007 (Government of The Republic of The Gambia, 2007), qui fournissent un cadre pour l'exploitation, le développement et la conservation durables des pêcheries. Un plan de gestion des sardinelles a également été élaboré en 2009. En matière d'application de ces instruments, l'unité de suivi, de contrôle et de surveillance de la pêche collabore avec la marine gambienne, qui assure les patrouilles maritimes (Ragusa, 2014). La gestion de la pêche gambienne repose sur diverses mesures telles que des totaux admissibles de captures et l'attribution de droits, sous réserve de restrictions par type de navire, type d'engin, saison de pêche et zone dans lesquelles la pêche peut avoir lieu, certaines zones de pêche étant typiquement réservées pour la pêche artisanale (Government of The Republic of The Gambia, 2007).

En Guinée-Bissau, la gestion de la pêche relève du Ministère des Pêches, qui supervise le secteur et rend compte directement au premier ministre. Le ministère dispose de deux branches de gestion. La branche conception et planification comprend la Direction des études, de la statistique et de la planification, ainsi que la Direction générale des études et de la recherche appliquée. La branche exécution et administration comprend la Direction générale de la gestion des ressources et du marketing, la Direction générale de la protection de la pêche artisanale et l'École de pêche. La pêche est gérée au moyen de mesures telles que des totaux admissibles de captures, des réglementations sur les captures accessoires et des restrictions de l'effort. Les mesures techniques comprennent des restrictions relatives aux zones de pêche, des limites de taille des mailles et des poissons capturés et des périodes d'ouverture et de fermeture de la saison de pêche (FAO, 2001). De manière générale, le transbordement est illégal en Guinée-Bissau. Toutefois, comme l'indiquent les rapports de l'industrie, il existe une zone dans la ZEE ouverte pour le transbordement où celui-ci se concentre. Les coordonnées pour cette zone ne sont pas disponibles, mais le transbordement y est élevé (Miller et al., 2018).

3.2 Efforts de coopération régionale

3.2.1 Commission sous-régionale des pêches

La Mauritanie, le Sénégal, la Gambie et la Guinée-Bissau font partie des sept États membres de la CSRP, une organisation régionale qui joue un rôle dans l'harmonisation des politiques nationales. La législation et les stratégies de ces pays varient dans le domaine de la gestion de la pêche et des tensions surviennent souvent dans le cadre de tentatives de coordination de la gestion des stocks de sardinelles. L'objectif principal de la CSRP est de renforcer la coordination des politiques des États membres en matière de conservation et d'exploitation des ressources halieutiques de la sous-région et de stimuler leur coopération en matière d'adoption des meilleures pratiques internationales, de renforcement des efforts de suivi, de contrôle et de surveillance et de développement des capacités de recherche en sciences de la pêche au niveau sous-régional.

Conformément à l'article 1 de la convention relative à sa création, la CSRP a une personnalité juridique et la capacité d'ester en justice (Commission sous-régionale des pêches [CSRP], 1985). La commission joue donc un rôle important en matière de surveillance pour prévenir et dissuader la pêche illégale dans la sous-région, y compris concernant les sardinelles, mais aussi en tant qu'organe



coordonnant des efforts de recherche, notamment s'agissant des petits poissons pélagiques. La CSRP n'a pas de rôle de gestion tel que celui des organisations régionales de gestion de la pêche.

La CSRP a établi des conditions minimales pour l'accès et l'exploitation des ressources marines, y compris concernant la nécessité d'obtenir une autorisation de pêche pour l'accès aux ressources halieutiques, l'obligation de débarquement local et le principe des licences de pêche, en conjonction avec d'autres moyens de gestion au niveau national cité plus haut (Commission sous-régionale des pêches [CSRP], 2012).

3.2.2 Conférence ministérielle sur la coopération halieutique entre les États africains riverains de l'océan Atlantique

La Conférence ministérielle sur la coopération halieutique entre les États africains riverains de l'océan Atlantique (COMHAFAT) est une organisation régionale qui a été créée en 1991 et regroupe tous les pays de la côte ouest du continent africain du Maroc au nord à la Namibie au sud. Elle comprend trois organes : la Conférence des ministres, le Bureau et le Secrétariat permanent. Les objectifs de la COMHAFAT consistent à promouvoir et renforcer la coopération régionale en matière de développement de la pêche ainsi qu'à coordonner et harmoniser les efforts et les capacités des acteurs concernés pour la conservation et l'exploitation des ressources halieutiques.

Des défis majeurs se posent à la CSRP comme à la COMHAFAT, notamment lorsqu'une initiative de gestion entre en conflit avec ce qui est perçu par l'un des membres comme un intérêt national. Un cas de figure pourrait par exemple concerner l'accès de flottes étrangères aux stocks transfrontaliers tels que ceux de sardinelles. Le manque de données et de ressources humaines et financières est également un véritable frein qui affaiblit la capacité de ces organisations à atteindre leurs objectifs.

3.2.3 Comité des pêches pour l'Atlantique Centre-Est

Le COPACE regroupe tous les pays de la côte ouest de l'Afrique du Maroc à la République démocratique du Congo. L'objectif du comité est de promouvoir l'utilisation durable des ressources marines vivantes tout en assurant une gestion et un développement appropriés des activités de pêche. Pour ce qui a trait à la pêche aux sardinelles, le comité produit chaque année (ou tous les deux ans) un rapport d'évaluation de l'état des stocks de sardinelles et des avis et recommandations de gestion en matière d'effort de pêche. Le rapport est le résultat d'une consultation et d'un travail de recherche scientifique. Le comité promeut également la collecte, l'échange, la diffusion et l'analyse de données statistiques concernant les sardinelles et d'autres informations sur les pêches maritimes.

3.3 Surveillance de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée

Les navires ciblant les sardinelles dans la région ne sont pas soumis aux réglementations d'une organisation régionale de gestion de la pêche telles que la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique, cette dernière ne s'occupant par exemple que de la pêche au thon. Par conséquent, il est très rare que les navires ciblant les sardinelles dans la région (principalement des chalutiers pélagiques) soient répertoriés sur la liste noire d'une de ces organisations. Les cas spécifiques de pêche INN sont traités séparément par chaque pays. Malgré l'existence d'un droit de poursuite entre les sept pays membres de la CSRP, certains cas ont montré que la coopération est plutôt limitée — comme dans le cas du navire *Gotland*, qui a été intercepté au large des côtes du Sénégal. Malgré ces limitations, la CSRP collabore avec les autorités nationales



pour développer une base de données des navires en infraction et collabore avec les autorités locales et les organisations internationales chargées du suivi des activités de pêche. Cette coopération se concrétise par des patrouilles en mer et l'arraisonnement de certains navires dans la région, un échange d'informations entre les pays membres, une plate-forme de suivi des affaires d'infraction et des accords potentiels. Globalement, les navires pêchant illégalement dans la région ont l'autorisation de pêcher dans au moins un pays de la sous-région. Il est utile de noter que les lois et les systèmes de sanction varient grandement entre les pays de la région et qu'une harmonisation de ceux-ci, ainsi que des efforts de surveillance, permettrait sans doute de lutter plus efficacement contre la pêche INN. Selon le *Criminal Record of Fishing Vessels* (Belhabib, 2018), il est très probable que la plupart des navires identifiés comme s'étant livrés à des activités de pêche INN dans la région entre 2010 et 2018, y compris ceux ciblant les sardinelles, a bénéficié d'une subvention. Par exemple, quatre navires ont été interceptés par le Sénégal et la CSRP dans les ZEE du Sénégal et de la Guinée-Bissau (Belhabib, 2018), selon des informations provenant des fichiers de la CSRP. Ces navires étaient équipés d'un chalut pélagique qui sert à pêcher les petits poissons pélagiques tels que les sardinelles et ils battaient pavillon (ou leur armateur provenait) de pays qui subventionnent leurs flottes par des subventions au carburant ou à l'accès aux eaux des pays ouest-africains.

Globalement, les systèmes de surveillance et de sanction de la pêche INN sont au mieux faibles dans les États de la sous-région, notamment en raison du manque persistant de ressources financières et humaines ainsi que de l'insuffisance du contrôle et de la surveillance qui en découle. Ce manque de moyens limite aussi la capacité d'arraisonnement et de poursuite judiciaire des contrevenants. Cependant, certains cas de succès illustrent le processus suivi pour intercepter et sanctionner un navire. Le cas du navire *Oleg Naydenov* a créé un précédent important au Sénégal en 2014 à la suite d'accusations de pêche illégale dans sa ZEE. L'équipage a été arrêté et le propriétaire du navire s'est vu infliger une amende considérable, s'élevant à près de 1 million USD. Cette affaire a mis en évidence l'importance de l'augmentation des sanctions comme moyen de dissuasion de la pêche INN, en particulier dans le cas de la pêche de sardinelles, la principale pêche traditionnelle du Sénégal.

D'autres cas ont été plus difficiles à sanctionner. Le navire *Gotland*, par exemple, a été aperçu en train de pêcher illégalement dans la ZEE du Sénégal au sud de la frontière mauritanienne. Il a été poursuivi pendant quatre heures par la marine sénégalaise jusqu'au nord de la frontière. À ce moment-là, la poursuite est devenue dangereuse. Le navire battait pavillon de Saint-Vincent-et-les-Grenadines et détenait un permis de pêche mauritanien. Malgré le droit de poursuite établi entre les membres de la CSRP, la marine sénégalaise ne pouvait le suivre ni en mer ni par des voies bureaucratiques vu les difficultés de coopération au niveau régional. Le DPSP a contacté l'Espagne et une fois le navire localisé (à Las Palmas), son propriétaire s'est vu infligé une amende de 750 000 EUR. Dans certains cas, les navires sont arraisonnés en mer lors d'inspections de routine et, en cas d'infraction constatée, ils sont escortés au port pour une enquête plus approfondie.



4.0 Subventions à la pêche

Cette section présente les données disponibles sur les subventions et autres formes de soutien au secteur de la pêche, en se focalisant sur celles indiquant qu'elles bénéficient aux flottes pêchant les sardinelles en Afrique de l'Ouest. Lorsque c'est possible, une estimation de la structure des coûts et revenus des différentes flottes est présentée, ce qui permet d'examiner le rôle probable que jouent les subventions dans leur profitabilité. Ces informations sont ensuite utilisées dans la Section 5 pour évaluer qualitativement les impacts potentiels de nouvelles règles de l'OMC sur les subventions à la pêche.

4.1 Sénégal

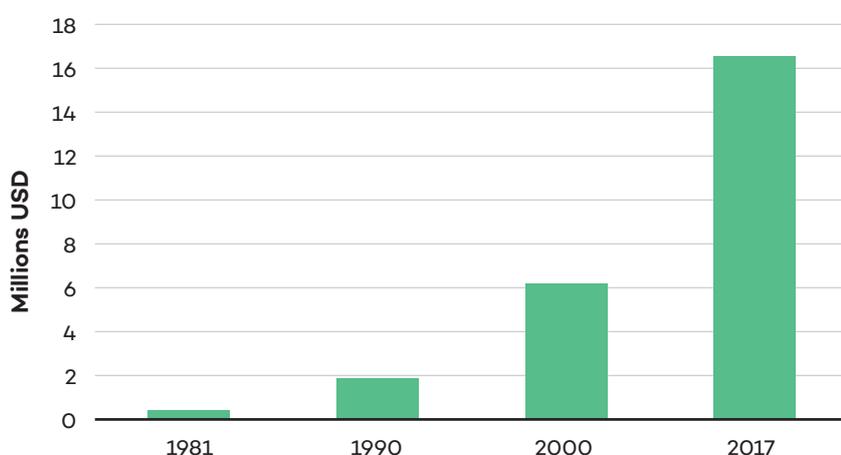
4.1.1 Catégories de subventions

Il existe divers programmes de subventions à la pêche au Sénégal, dont la plupart soutiennent de manière directe les activités de pêche artisanale et leur développement, y compris dans la pêche de sardinelles, étant donné qu'une partie importante de la flotte artisanale sénégalaise cible les sardinelles.

Il existe des subventions sous forme de transferts non budgétaires en faveur des pêcheurs, notamment des exonérations fiscales sur le carburant, les lubrifiants, les houilles, les pièces de rechange, le grément (y compris les moteurs à vapeur, ancres, chaînes et machines de manœuvre), les produits d'entretien et le matériel d'armement (notamment les chaloupes et canaux) des navires et des bateaux battant pavillon sénégalais (Gouvernement de la République du Sénégal, 2014).

Les subventions au carburant, qui prennent la forme d'une exonération fiscale où le prix payé à la pompe par les pêcheurs est détaxé,¹² ont considérablement augmenté au fil des années, passant de moins de 422 000 USD (250 millions FCFA) en 1981 à près de 17 millions USD (10 milliards FCFA) en 2017 (Figure 9) uniquement pour la flotte artisanale (Ndiaye, 2018). Les exonérations fiscales sur les autres intrants ont été estimées en 2019 à 18,5 millions USD (FERU, 2019).

Figure 9. Subventions au carburant pour la flotte artisanale au Sénégal en USD, 1981–2017.



Source des données : Ndiaye, 2018.

¹² Ceci n'est pas applicable aux autres secteurs.



Le Sénégal a également subventionné et continue de subventionner les équipements de sécurité destinés aux pêcheurs artisanaux, sous forme de prix réduits à l'achat de ces équipements (Agence de presse sénégalaise [APS], 2017). Il est toutefois difficile de connaître le montant exact de ces subventions et la part qui est destinée à la pêche aux sardinelles.

Concernant les subventions aux intrants fixes, qui comprennent habituellement les subventions à l'achat de navires, de moteurs et à la modernisation, le gouvernement sénégalais a financé l'achat de 1 670 moteurs pour des pirogues artisanales en 2016 et 2 079 moteurs en 2017 (Ndiaye, 2018). Au total, entre 2016 et 2017, le Sénégal a accordé une subvention totale de 6,4 millions USD (3,75 milliards FCFA) pour l'acquisition et le renouvellement de 3 749 moteurs hors-bord de bateaux de pêche artisanale (Ndiaye, 2018). Selon Ndiaye (2018), la subvention aurait été portée à 17 millions USD (10 milliards FCFA) en 2018. Au total, le renouvellement des moteurs des 20 000 pirogues de pêche artisanale coûterait au Sénégal plus de 34 millions USD (20 milliards FCFA) (Ndiaye, 2018). Il faut cependant interpréter ce chiffre avec prudence, car c'est une estimation qui dépend du nombre exact de pirogues, qui n'est pas connu.

Par le biais de certaines subventions sous forme de transferts budgétaires, le Sénégal s'efforce également de donner accès à sa flotte artisanale à d'autres zones de pêche, notamment par des accords avec la Mauritanie, la Gambie et la Guinée-Bissau. L'ampleur de cette forme de subvention est généralement inconnue pour la Gambie et la Guinée-Bissau. Cependant, étant donné le faible niveau des captures de sardinelles dans ces pays, nous ne l'avons pas estimée ici. Le dernier accord avec la Mauritanie a été signé en 2018 et autorise quelques 400 pirogues sénégalaises à opérer en Mauritanie. L'accord prévoit une prise de 50 000 tonnes par année, moyennant un droit de 17 USD la tonne (15 EUR par tonne), dont 6 US la tonne (5 EUR la tonne) que le gouvernement sénégalais verse au gouvernement mauritanien en faveur des pêcheurs artisanaux sénégalais (Le Monde, 2018). Le solde est versé directement par les pêcheurs artisanaux lors de la pesée des captures en Mauritanie, rendue obligatoire par l'accord. Cela représente au total 300 000 USD (250 000 EUR) en soutien direct à la flotte artisanale sénégalaise opérant en Mauritanie, qui cible principalement les petits poissons pélagiques et en particulier les sardinelles. Nous notons que l'avenir de cet accord est incertain, étant donné les récents événements au cours desquels la Mauritanie a banni 12 000 pêcheurs sénégalais de ses eaux malgré l'accord en vigueur (Stop Illegal Fishing, 2019). De plus, FERU (2019) estimait le niveau des subventions d'accès à 44,7 millions USD en 2018, incluant toutes les formes d'accès aux eaux de pays avoisinants, notamment pour la Gambie (navires industriels sénégalais pêchant les sardinelles), ainsi que pour d'autres espèces.

En ce qui a trait au soutien aux services généraux, FERU (2019) a estimé l'octroi de subventions pour la commercialisation et les infrastructures de stockage à 18,9 millions USD, pour le développement des ports de pêche à 22,3 millions USD et pour la gestion de la pêche, la recherche et le développement, ainsi que les aires marines protégées à 19,1 millions USD. Pour les projets de développement de la pêche, les estimations de FERU se situent à 136 millions USD. Selon le Ministère des Finances du Sénégal, le budget alloué aux projets de développement de la pêche a augmenté d'au moins 35 pour cent depuis 2015 (Ministère de l'Économie des finances et du plan de la République du Sénégal, 2018). Les chiffres antérieurs devraient donc constituer une sous-estimation du montant dépensé aujourd'hui.

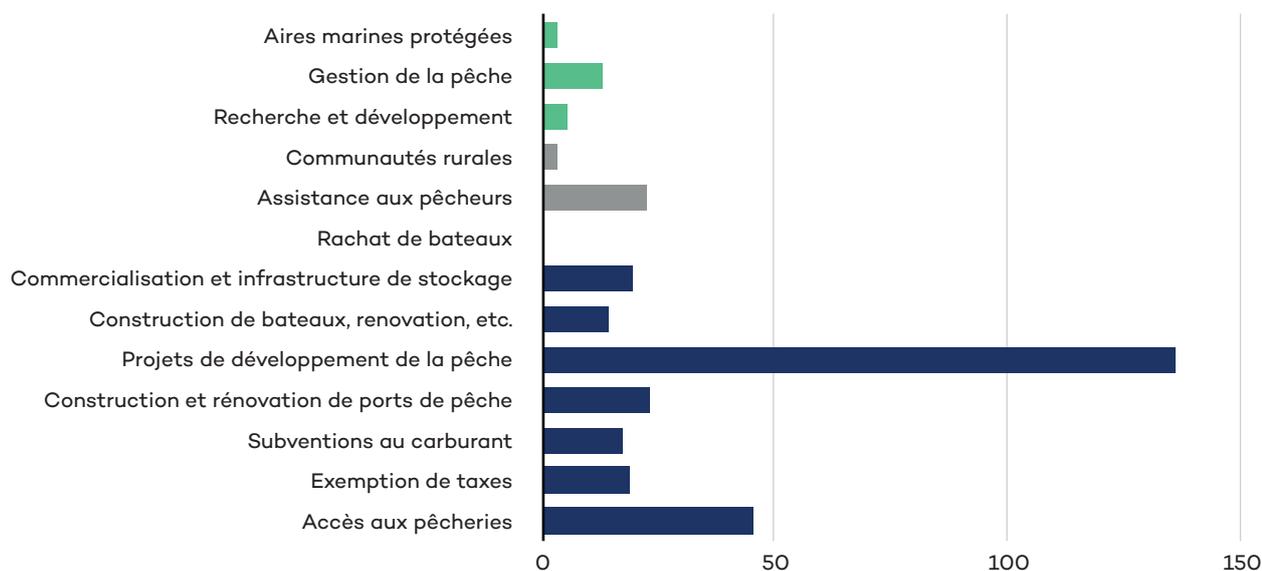
Au début de 2019, le Président de la République du Sénégal, Macky Sall, a également annoncé les subventions supplémentaires suivantes liées aux infrastructures et à la capacité de pêche :



La construction de nouveaux quais de pêche à Mboro, Fass Boye, Rufisque, Foundiougne, Elinkine, Kafountine, Cap Skiring, Niaguiss, Diogué, Bignona, Ziguinchor et Ndangane Sambou; l'installation, début 2019, d'une unité de fabrication de pirogues en fibre de verre, en remplacement progressif des pirogues en bois; la subvention d'un million de francs CFA par moteur de pirogue; un nouveau programme d'acquisition de 19 complexes et 76 camions frigorifiques; la subvention annuelle de 20'000 gilets de pêcheurs; l'extension de la phase pilote du projet de géolocalisation, pour sécuriser la pêche artisanale en facilitant le sauvetage en mer. (Commodafrica, 2019)

On s'aperçoit donc que les subventions ayant pour effet de renforcer la capacité opérationnelle, en particulier pour le carburant ou l'acquisition de moteurs, de navires et d'équipements de sécurité, constituent l'essentiel du soutien que les pêcheurs reçoivent du gouvernement sénégalais (Figure 10). Ces subventions n'ont cessé d'augmenter durant les dernières années dans le cadre d'efforts de renforcement du secteur de pêche artisanale pour garantir la sécurité alimentaire des Sénégalais et aider les pêcheurs à faire face au déclin des stocks de poissons. Néanmoins, la question se pose quant au succès de ces subventions sur le long terme, notamment au vu de l'augmentation constante de l'effort de pêche qu'elles engendrent.

Figure 10. Subventions totales au secteur de la pêche au Sénégal par catégorie en USD, comprenant les subventions bénéfiques (vert), les subventions ambiguës (gris) et les subventions qui contribuent à l'augmentation de l'effort de pêche (bleu).



Données de FERU (2019) pour l'année 2018.

4.1.2 Structure des coûts et revenus de la flotte artisanale sénégalaise

Une évaluation des coûts et des revenus (y compris les subventions perçues) des pirogues de la flotte artisanale sénégalaise utilisant la senne tournante et le filet maillant encerclant et ciblant les sardinelles, disponible dans Dème (2012), a été adaptée pour illustrer la manière dont le niveau des subventions perçues se rapporte à la structure des coûts et revenus de ces deux types d'unité de pêche (Tableau 3).



Tableau 3. Structure estimée des coûts et des revenus de deux types de pirogues artisanales ciblant les sardinelles au Sénégal pour une année d'exploitation, en USD (et FCFA).

	Senne tournante	Filet maillant encerclant
Revenu		
Valeur au débarquement	58 352 (34 325 000)	28 432 (16 725 000)
Subvention au carburant	9 804 (5 767 500)	5 470 (3 217 700)
Coûts		
Carburant (avant subvention)	34 316 (20 186 250)	19 145 (11 261 950)
Équipage	20 077 (11 810 060)	9 565 (5 626 750)
Entretien	3 773 (2 219 500)	1 752 (1 030 500)
Nourriture	2 758 (1 622 500)	1 093 (643 500)
Autres	1 683 (989 833)	1 582 (930 833)

Données adaptées de Dème (2012; Tableaux 6 et 12)¹³ en USD (et FCFA).

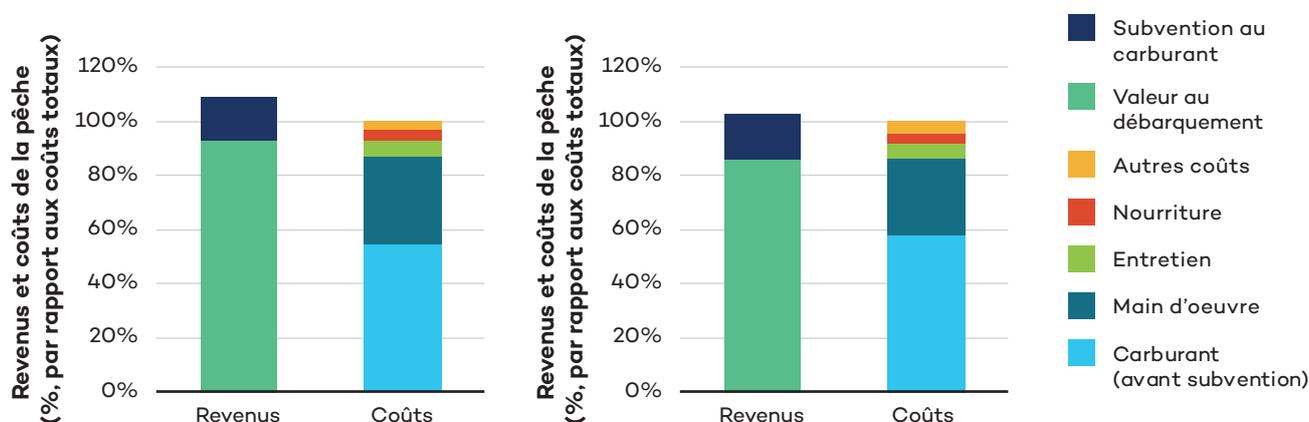
En une année d'activité, une pirogue de pêche à la senne tournante génère une valeur moyenne de 58 352 USD (34,3 millions FCFA) et reçoit 9 804 USD (5,6 millions de FCFA) de subventions au carburant. Par ailleurs, les coûts opérationnels totaux sont estimés à 62 682 USD (36,9 millions FCFA), dont les coûts du carburant représentent près de 60 pour cent, selon les données de l'enquête annuelle du Centre de recherche océanographique de Dakar-Thiaroye (Dème, 2012). Il semble donc que les coûts de la pêche soient supérieurs à la valeur générée par une pirogue de pêche à la senne tournante (Figure 11a). De même, une pirogue de pêche au filet maillant encerclant génère en moyenne 28 432 USD (16,7 millions FCFA) en un an d'activité et reçoit l'équivalent de près de 20 pour cent de cette valeur en subventions sur les carburants. Les coûts d'exploitation de ce type de pirogues, sans subvention, seraient donc 17 pour cent plus élevés que la valeur au débarquement de sardinelles (Figure 11b). Pour ces deux types de pirogues artisanales, on s'aperçoit donc que les subventions au carburant semblent jouer un rôle tout à fait crucial dans la rentabilité des activités de pêche (Figure 11).¹⁴

¹³ La valeur de la subvention au carburant a été obtenue en calculant la différence entre les coûts du carburant dans la situation actuelle (Tableau 6) et les coûts du carburant dans une situation où la subvention serait supprimée (Tableau 12). Le prix du carburant avant subvention a été extrait du Tableau 12 (scénario représentant une suppression de la subvention). Le reste des données a été extrait du Tableau 6 (situation actuelle).

¹⁴ Dème (2012) parvient à une conclusion similaire, à savoir que les subventions jouent un rôle crucial dans la rentabilité de ces deux types d'unités de pêche, sans pour autant que leurs suppressions amènent nécessairement à des pertes d'exploitations immédiates dans le cas de la senne tournante.



Figure 11. Structure estimée des coûts et revenus de deux types de pirogues artisanales sénégalaises (senne tournante et filet maillant encerclant, pour une année d'exploitation).



Données adaptées de Dème (2012).

Au cours des 20 dernières années, la situation économique de la pêche artisanale pélagique au Sénégal s'est dégradée, avec une rentabilité en baisse et des coûts en augmentation (Dème, 2012). Cela pourrait être dû à la baisse des captures, de la qualité et de la taille des poissons, qui sont (entre autres) des indicateurs de la détérioration de l'état des stocks de sardinelle ronde et plate (Ba et al., 2017). Le prix du carburant a été identifié comme un facteur clé d'augmentation des coûts au cours des 20 dernières années, ce qui provient notamment du fait que les coûts du carburant représentent 50 à 80 pour cent des coûts opérationnels de la pêche artisanale (Ba et al., 2017; Dème, 2012). Il est important de noter que les coûts d'investissement et d'exploitation de la senne tournante au Sénégal ont augmenté de 30 et de 90 pour cent, respectivement, entre 1993 et 2014, tandis que les revenus des propriétaires de pirogues artisanales et des pêcheurs ont diminué respectivement de 66 et 52 pour cent. Ceci indique clairement une diminution de la viabilité économique de ces activités de pêche, un symptôme évident de surcapacité (Ba, 2018). De même, les coûts associés aux pirogues utilisant des filets maillants encerclant ont augmenté de 25 pour cent au cours de la même période, tandis que le revenu des pêcheurs est parfois négatif (Ba, 2018).

L'augmentation de l'effort de pêche et la diminution de la biomasse des stocks de sardinelles sont probablement responsables de la baisse de rentabilité observée, ou plutôt de sa disparition complète en l'absence des subventions évaluées dans le présent document. L'augmentation des prix du poisson ne parvient pas à compenser cette perte de profitabilité (Ba et al., 2017).

Bien que les informations disponibles concernant les subventions au carburant tirées des bulletins de la DPM couvrent toutes les pêcheries artisanales, il est impossible de déterminer sur la base de ces données quelle proportion bénéficie aux pirogues utilisant des filets maillants encerclant et des sennes tournantes, donc les pirogues qui ciblent les sardinelles. En multipliant les moyennes de subventions reçues par type de pirogue présentées par Dème (2012) par les nombres de pirogues estimés par Ba et al. (2017) — c'est-à-dire, 9 804 USD (ou 5,6 millions FCFA) de subvention au carburant pour 593 pirogues utilisant la senne tournante et 5 470 USD (ou 3,2 millions FCFA) de subvention



au carburant pour 117 pirogues utilisant le filet maillant encerclant¹⁵ — nous pouvons estimer un niveau total de subventions au carburant de 6,5 millions USD (3,8 milliards FCFA) par an pour la flotte ciblant les sardinelles.¹⁶ Ce montant représente près de 40 pour cent du total des subventions au carburant pour toutes les flottes artisanales sénégalaises, qui est estimé à 17 millions USD (10 milliards FCFA) par an (Ndiaye, 2018).

4.2 Mauritanie

4.2.1 Catégories de subventions

Un entretien avec un expert des pêcheries mauritaniennes a révélé que les flottes mauritaniennes bénéficient d'une subvention sur le carburant en forme d'une exonération de taxes à hauteur de 42 pour cent du prix au litre.¹⁷ En Mauritanie, en plus de cette détaxe sur le carburant, il existe cinq types de soutien financier dans le secteur de la pêche selon le plan d'investissement et de financement 2015-2020 (Kinadjian et al., 2015). Les cinq types de soutien sont principalement financés par des bailleurs de fonds étrangers et investisseurs privés, ce qui signifie qu'il ne s'agit pour la grande majorité pas de subventions. Ces catégories incluent l'« aménagement des pêcheries et l'optimisation de la rente économique » pour un montant estimé à 41,4 millions USD (34,4 millions EUR), l'« accroissement des retombées économique et sociale » du secteur pour un montant de plus de 111 millions USD (92,5 millions EUR) et la « protection de l'environnement marin, de l'habitat et du littoral » pour un montant de 25,3 millions USD (21 millions EUR). Les deux dernières catégories ont trait à la réforme du cadre juridique et institutionnel et au soutien à la société civile, pour un montant cumulé de 18 millions USD (15 millions EUR). Parmi les différents projets de ce plan, le gouvernement mauritanien a déboursé près de 50 millions USD pour la construction du port de Tanit (Kinadjian et al., 2015), un montant qui constitue une subvention à la construction d'infrastructures.

Les estimations de FERU (2019) indiquent, quant à elles, que le total des subventions à la pêche s'élèverait à 38,8 millions USD par année en Mauritanie, dont la plupart sous forme de subventions et ayant pour effet d'accroître les capacités de pêche (Figure 12).

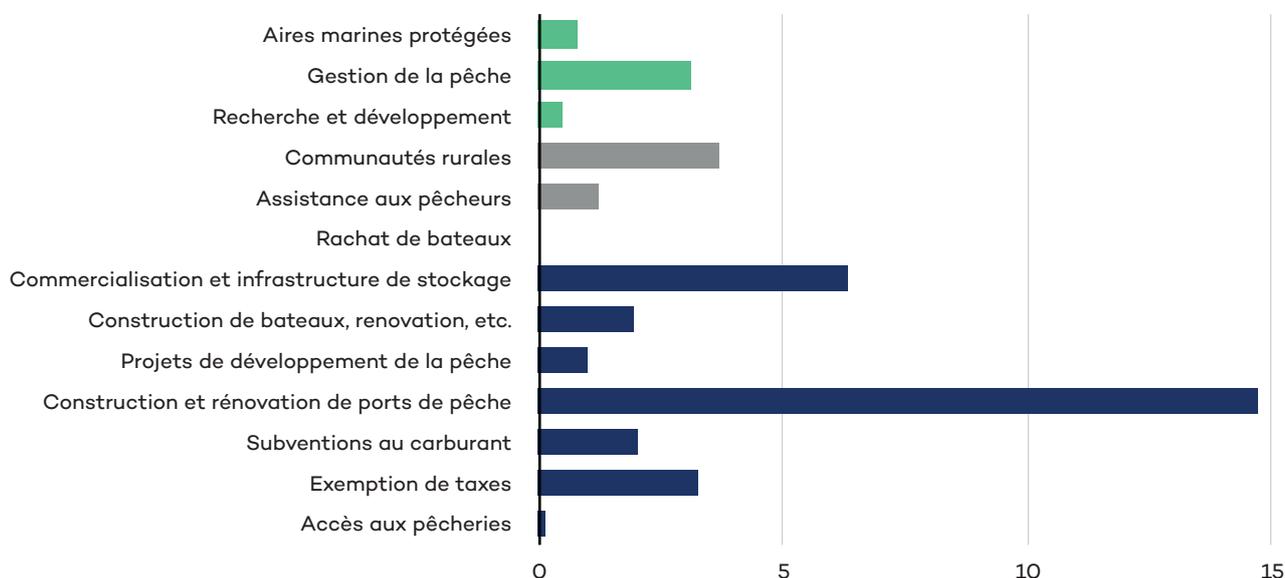
¹⁵ Pour éviter une surestimation, nous utilisons le plus bas des chiffres mentionnés précédemment concernant le nombre total de pirogues actives dans la pêche. Il est utile de noter (Ba et al., 2017) que certaines sources semblent indiquer un nombre de pirogues largement supérieur (UEMOA, 2014). En utilisant les nombres les plus bas fournis par Ba et al. (2017), toutefois, le résultat obtenu concernant le total des subventions au carburant allouées à la flotte ciblant les sardinelles (6,5 millions USD) nous semble correspondre au bon ordre de grandeur par rapport au total des subventions allouées au secteur artisanal (17,1 millions USD).

¹⁶ Un résultat similaire peut être obtenu en utilisant une méthode alternative. En supposant que la valeur des subventions soit proportionnelle à la valeur générée, en l'occurrence 0,18 USD de subvention pour 1 USD en valeur au débarquement (obtenu du Tableau 1) pour une valeur totale au débarquement total de 33 million USD pour le secteur artisanal (Sea Around Us, 2019), une subvention totale de 5,958 milliards USD peut être estimée pour la flotte artisanale sénégalaise ciblant la sardinelle, soit un tiers de toutes les subventions au carburant accordées aux flottes artisanales sénégalaises.

¹⁷ Information fournie par Elimane Abou Kane (IMROP)



Figure 12. Subventions totales au secteur de la pêche en Mauritanie par catégorie en USD, comprenant les subventions bénéfiques (vert), les subventions ambiguës (gris) et les subventions qui contribuent à l'augmentation de l'effort de pêche (bleu).



Données de FERU (2019) pour l'année 2018.

Aucune donnée n'est disponible sur la part des subventions destinées à la pêche aux sardinelles en particulier, étant donné la nature globale de ces formes de soutien. Cependant, comme les pêcheries pélagiques (artisanales et industrielles) constituent 90 pour cent des captures en Mauritanie (FAO, 2016), il est raisonnable de supposer qu'une part substantielle de ces subventions bénéficie aux flottes mauritaniennes actives dans cette pêche, notamment au vu du fait que les sardinelles constituent la majeure partie des captures pélagiques dans la ZEE mauritanienne conjointement avec l'ethmalose (FAO, 2016).

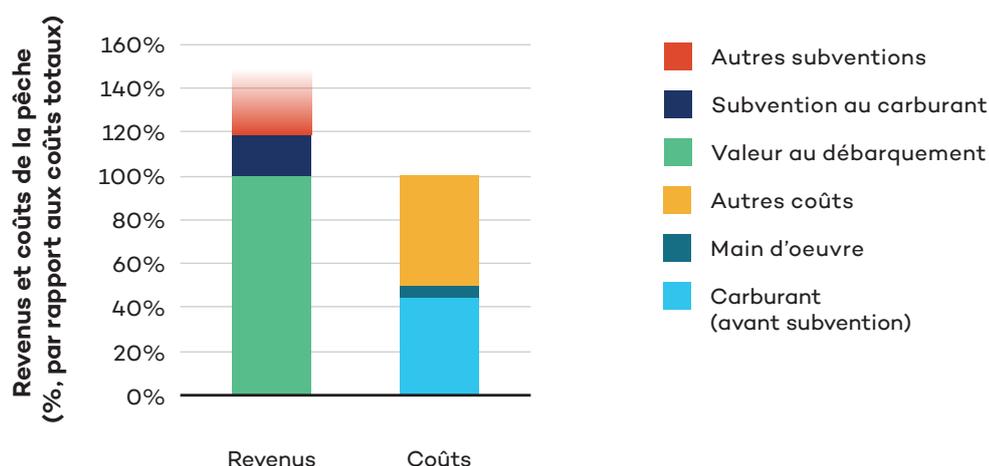
4.2.2 Structure des coûts et revenus de la flotte industrielle mauritanienne

S'agissant de la pêche artisanale en Mauritanie, nous n'avons pas trouvé d'informations suffisamment détaillées pour nous permettre d'estimer la structure des coûts et revenus des pirogues ciblant les petits pélagiques, ainsi que l'impact potentiel des subventions reçues sur la rentabilité de leurs activités de pêche. Certaines sources indiquent néanmoins que ce type de pêche générerait d'importants profits (COFREPECHE et al., 2014). Il nous est pourtant impossible de savoir si cela serait également le cas sans les subventions au carburant dont bénéficient ces unités de pêche artisanale.



La flotte industrielle battant pavillon mauritanien bénéficie de la même subvention au carburant¹⁸ que la flotte artisanale quand elle se ravitaille aux ports de Nouadhibou ou de Nouakchott. Les chalutiers pélagiques battant pavillon mauritanien sont principalement d'origine chinoise ou, dans une moindre mesure et plus récemment, affrétés de Turquie. Pour ces navires battant pavillon mauritanien, il est donc possible de supposer, en moyenne, la structure de coûts typique d'un chalutier chinois de pêche en eaux profondes. Des données sur les coûts opérationnels par tonne de poisson capturé sont disponibles dans la base de données mondiale des coûts de la pêche (Lam et al., 2011) pour un navire de ce type. On peut également estimer une capture par navire de près de 10 643 tonnes par an en utilisant la capture totale d'environ 127 4718 tonnes et 12 navires pour la flotte de l'UE en 2018 (Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries [European Commission] et al., 2019) et en supposant que les navires ont une capacité similaire, utilisent un moteur similaire, opèrent dans la même zone et capturent des quantités similaires en moyenne. Ceci doit néanmoins être interprété avec prudence étant donné que le nombre de jours de pêche peut varier entre la flotte battant pavillon mauritanien et la flotte de l'UE.

Figure 13. Structure estimée des coûts et revenus d'un chalutier de pêche industrielle aux petits pélagiques battant pavillon mauritanien (une année d'exploitation).



Données adaptées de Lam et al. (2011); Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries [European Commission] et al. (2019); et Elimane Abou Kane, IMROP, comm. pers. (2018)

Note : Le niveau des éventuelles subventions supplémentaires octroyées par d'autres pays et dont ces navires peuvent bénéficier n'est pas connu. Cependant, dans de nombreux cas où les navires sont domestiqués, les navires bénéficient à la fois de la subvention au carburant offerte par le gouvernement mauritanien et d'autres subventions octroyées par les pays d'origine des entreprises qui en ont la propriété effective. Ces éventuelles subventions additionnelles et l'incertitude qui en découle sont représentées par une barre rouge clair floutée sur la barre des revenus.

¹⁸ Les navires de pêche industriels ne sont pas autorisés à effectuer un transbordement en mer dans la ZEE mauritanienne, que ce soit pour les captures ou pour le carburant. Les navires doivent rentrer au port de Nouadhibou ou de Nouakchott pour se ravitailler en carburant, à un prix exonéré de taxes, ce qui représente une subvention équivalente à 42 pour cent du prix initial (48 MRU/L en ville [1.3 USD/L] et 28 MRU/L [0.75 USD/L]) à la pompe au port selon Elimane Abou Kane (IMROP, comm. pers., 2018). Selon des informations obtenues d'experts de l'industrie, généralement des tankers viennent de Las Palmas se ravitailler en carburant aux ports de Nouadhibou et de Nouakchott, ce qui permet aux navires industriels de relativement petite taille (en comparaison aux navires russes, par exemple) de se ravitailler en carburant à la pompe et de bénéficier de la subvention. Quant aux plus gros navires comme les navires russes, qui nécessitent en moyenne 40 tonnes de carburant par jour de pêche, selon les mêmes experts, ils se ravitaillent directement auprès de tankers mais toujours au niveau du port, et bénéficient du même prix.



En prenant en compte le coût du carburant non détaxé en Mauritanie et le fait qu'une remise de 42 pour cent est offerte sur le carburant à la pompe pour les navires battant pavillon mauritanien se ravitaillant en Mauritanie, nous avons estimé une subvention moyenne de 1,2 million USD par navire. Il ressort de cette analyse que la subvention au carburant reçue par ces navires semble constituer le seul bénéfice tiré de leurs activités de pêche. En son absence, les coûts opérationnels seraient égaux à la valeur des captures au débarquement (Figure 13). En appliquant le ratio entre subvention reçue et captures pour un navire au total des captures du secteur industriel battant pavillon mauritanien, qui est estimé à 54 000 tonnes par an par Sea Around Us (2019), on peut estimer que la subvention totale dont bénéficie la flotte industrielle mauritanienne ciblant les sardinelles est de 10,3 millions USD. La flotte chinoise, y compris les navires battant pavillon d'autres pays, perçoit également des subventions de la Chine, notamment des subventions au carburant et des exonérations de taxes sur les importations et les exportations de poisson. La Chine a cessé de publier ses données sur les subventions au niveau fédéral en 2011 et ces informations ne sont donc pas disponibles pour les années les plus récentes, mais diverses estimations existent (Organisation de coopération économique et de développement [OCDE], 2019; Mallory, 2016).

Il semble donc, au vu de nos estimations, que les navires de pêche industrielle battant pavillon mauritanien (essentiellement des navires chinois) ne généreraient aucun profit sans les subventions octroyées par la Mauritanie et potentiellement par leur pays d'origine.

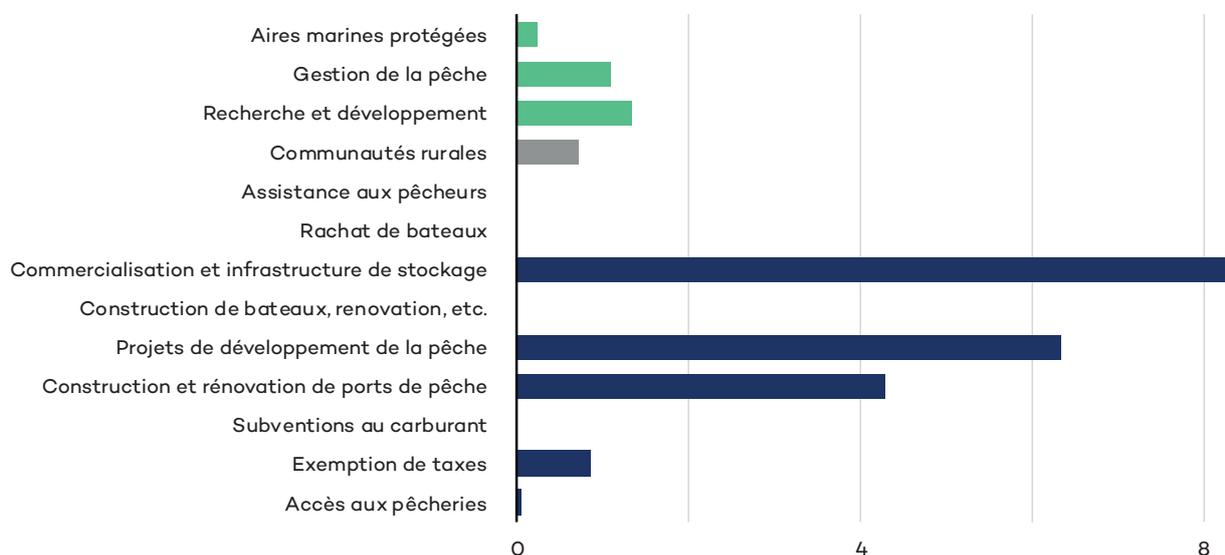
4.3 Gambie

Il n'existe aucune subvention en Gambie pour le carburant destiné à la pêche et aux opérations connexes. En particulier, le pays n'exonère plus les taxes prélevées sur l'essence et le diesel (utilisés pour la production d'électricité). Le prix du carburant diesel en vigueur dans le port de Banjul pour les chalutiers de pêche est de 1,55 USD par litre, un montant similaire au prix normal à la pompe (UNCTAD, 2014).

Les données sur les subventions à la pêche en Gambie sont rares. FERU (2019) estime ces subventions à 23,2 millions USD pour l'année 2018, la plus grande partie (36 pour cent) étant destinée à la commercialisation et à l'infrastructure de stockage, aux projets de développement de la pêche (27 pour cent) et au développement de ports de pêche (18 pour cent) (Figure 14).



Figure 14. Subventions totales au secteur de la pêche en Gambie par catégorie en USD, comprenant les subventions bénéfiques (vert), les subventions ambiguës (gris) et les subventions qui contribuent à l'augmentation de l'effort de pêche (bleu).



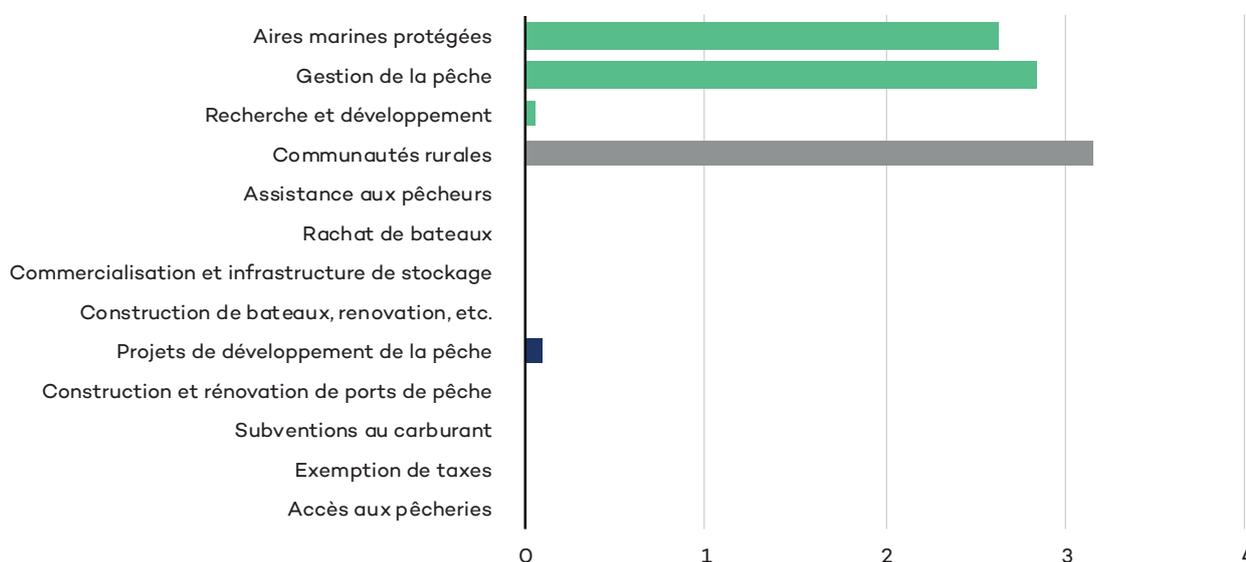
Données de FERU (2019) pour l'année 2018.

4.4 Guinée-Bissau

Aucune information n'indique que les flottes bissau-guinéennes sont subventionnées pour la pêche aux sardinelles. En fait, selon les informations obtenues auprès des autorités gouvernementales, la flotte artisanale ne cible pas les sardinelles, ce qui se traduit par des captures estimées à 45 tonnes par an et donc très faibles (voir ci-dessus). Les données de FERU indiquent néanmoins que la Guinée-Bissau offre des subventions substantielles au développement de la pêche, généralement sous forme d'un soutien à l'acquisition d'intrants fixes, qui est estimé à 91 000 USD par année. La Guinée-Bissau offre aussi un appui aux efforts de gestion et de conservation (aires marines protégées), deux catégories distinctes, estimé à un total de 5,5 millions USD par an, soit plus de 2,8 millions USD et 2,6 millions USD, respectivement. Les mêmes estimations indiquent un soutien aux communautés de pêche rurales atteignant 3,1 millions USD par année (FERU, 2019) (Figure 15).



Figure 15. Subventions totales au secteur de la pêche en Guinée-Bissau par catégorie en USD, comprenant les subventions bénéfiques (vert), les subventions ambiguës (gris) et les subventions qui contribuent à l'augmentation de l'effort de pêche (bleu).



Données de FERU (2019) pour l'année 2018.

4.5 Union européenne

4.5.1 Catégories de subventions

Le soutien de l'UE à sa flotte de pêche dans la région prend la forme de subventions indirectes au revenu par le biais d'exemptions de taxes sur le carburant (Borrello et al., 2013; van Gelder & Spaargaren, 2011; Sala et al., 2018) lorsque les navires se ravitaillent au niveau d'une pompe située dans une zone européenne.¹⁹ Le soutien de l'UE prend aussi la forme de contributions financières payée par l'UE pour l'accès des flottes européennes aux eaux d'autres pays dans le cadre d'accords bilatéraux appelés « accords de partenariat dans le domaine de la pêche » et dont les coûts ne sont pas recouverts auprès de ces flottes. À ces contreparties financières payées par l'UE s'ajoutent des redevances payées par les armateurs en fonction du volume des captures ou du tonnage des navires, ainsi que d'autres coûts éventuels.

Après l'expiration du protocole précédent en 2017, l'UE a signé un nouveau protocole pour la période de 2019 à 2024 dans le cadre de son accord avec la Guinée-Bissau (Commission européenne, 2018). Le nouveau protocole accorde à l'UE un total de captures autorisées de 18 000 tonnes de petits pélagiques (parmi d'autres espèces cibles). L'UE versera à la Guinée-Bissau 18,8 millions USD (15,6 millions EUR) par an, en plus d'un montant total estimé à 4,8 millions USD (4 millions EUR) payé par les armateurs. La contrepartie financière de l'UE comprend un montant annuel de 13,9 millions USD (11,6 millions EUR) pour l'accès aux ressources halieutiques dans la zone de pêche de la Guinée-Bissau et un montant spécifique de 5,4 millions USD (4 millions EUR) pour soutenir le développement de la politique sectorielle de la pêche en Guinée-Bissau (Conseil de l'Union

¹⁹ Il est à noter que les chalutiers pélagiques européens obtiendraient cette subvention au carburant lors de leur ravitaillement à Las Palmas (Elimane Abou Kane, IMROP, comm. pers., 2019).



européenne, 2019). Bien qu'il soit difficile d'établir la part exacte de la contribution financière de l'UE couvrant l'accès des flottes pêchant les petits pélagiques en Guinée-Bissau, le total des captures autorisées pour ces stocks en poids représente plus de la moitié des captures autorisées pour toutes les espèces visées par l'accord.

Concernant la Mauritanie, le protocole à l'accord UE-Mauritanie signé en 2015 pour une période de quatre ans permet aux navires de l'UE de pêcher la crevette, le thon, les espèces démersales et les espèces pélagiques et autorise une capture totale de 225 000 tonnes par an pour ces dernières (Commission européenne, 2015). Au titre de cet accord, l'UE verse une contrepartie financière annuelle de 69,5 millions USD (57,5 millions EUR) pour l'accès de ses flottes aux eaux mauritaniennes (Commission européenne, 2017), ainsi qu'une contribution additionnelle de 4,9 millions USD (4,1 millions EUR) par an pour promouvoir une pêche durable en Mauritanie. Ce soutien répond aux objectifs de la politique de pêche nationale et en particulier aux besoins de la République Islamique de Mauritanie en matière d'appui à la coopération scientifique et technique, à la formation, au suivi de la pêche, à la protection de l'environnement et des infrastructures de développement, à la création d'emplois et à la lutte contre la pêche INN (Lorenz & Koigi, 2016). À cela s'ajoutent les redevances payées par les armateurs en fonction des volumes capturés, qui ont été estimées à 14,2 millions USD par année en moyenne sur la période de 2016 à 2018 pour la flotte de chalutiers pélagiques ciblant notamment les sardinelles (Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries [European Commission] et al., 2019). Les possibilités de pêche aux petits pélagiques, qui représentent la majeure partie du volume total des captures autorisées en vertu de l'accord, sont principalement destinées aux Pays-Bas, à la Lituanie, à la Lettonie et à la Pologne, le reste étant réparti entre l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Irlande et la France (Conseil de l'Union européenne, 2015). L'accord comprend l'autorisation de 19 chalutiers congélateurs de pêche pélagique et deux navires de pêche pélagique au frais (Conseil de l'Union européenne, 2015).

Ces formes de soutien contribuent à réduire les coûts de la pêche pour les flottes de l'UE et améliorer leur rentabilité globale, accroissant de fait leurs possibilités de pêche. Il est à noter que, sans la combinaison de ces formes de soutien financier, c'est-à-dire à la fois pour les coûts opérationnels (les coûts de carburant) et pour l'accès aux eaux d'autres pays, il semble que les flottes de l'UE ne seraient pas en mesure de fonctionner de manière économiquement rentable.

4.5.2 Structure des coûts et revenus de la flotte des pays de l'UE

Un résumé des coûts et des revenus (performances économiques) de la flotte de chalutiers pélagiques européens ciblant les petits pélagiques (dont les sardinelles) en Mauritanie est disponible dans l'un des rapports d'évaluation de l'accord de pêche entre l'UE et la Mauritanie (Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries [European Commission] et al., 2019) pour une flotte de 12 chalutiers pélagiques en 2018. Nous avons calculé la moyenne des coûts afin d'obtenir la structure de coûts d'un navire européen typique. À ces informations nous avons ajouté une estimation antérieure des subventions au carburant reçues par un chalutier pélagique opérant en Mauritanie (van Gelder & Spaargaren, 2011)²⁰ et avons obtenu une estimation de la structure des coûts et revenus d'un

²⁰ Nous avons utilisé la moyenne entre le scénario 1 (subvention de 0.12 EUR/litre) et le scénario 2 (subvention de 0.45 EUR/litre) présenté dans van Gelder & Spaargaren (2011) et les coûts détaxés du carburant de 0.59 EUR/litre présentés dans par le Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries (European Commission) et al. (2019). Nous avons ainsi pu estimer une subvention au carburant de 33 pour cent du coût total du carburant. Nous avons ensuite appliqué ce taux aux coûts de carburant rapportés dans l'évaluation économique de l'accord de pêche (Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries [European Commission] et al., 2019).



chalutier pélagique de l'UE opérant en Mauritanie (Figure 16a). La Figure 16 suggère que, lorsque les captures sont optimales (dans un scénario de concurrence réduite avec d'autres flottes à grande échelle) et sans inclure les subventions pour l'accès, les recettes de la flotte de l'UE sont inférieures aux coûts de près de 5 pour cent sans subvention. Cela semble indiquer que sans ces subventions au carburant, dont le montant total pour la flotte peut être évalué par extrapolation à 15,2 millions USD (12,6 millions EUR), les flottes de pêche de l'UE ne pourraient pas être rentables dans cette pêcherie.

De plus, il est nécessaire de noter que les activités de pêche des navires européens ne sont possibles que grâce aux accords de pêche et aux contreparties financières que l'UE verse pour que les flottes de ses États membres puissent accéder aux eaux des pays de l'Afrique de l'Ouest (en plus des redevances additionnelles et autres frais couverts par les armateurs) et dont les coûts ne sont pas recouverts par l'UE. Nous avons également estimé cette subvention à l'accès pour un chalutier pélagique de l'UE, en partant du principe que la contribution d'une flotte au chiffre d'affaires total des diverses flottes de pêche opérant dans le cadre de cet accord est similaire à la part de la subvention totale dont elle bénéficie. En fonction de la contribution de la flotte de chalutiers pélagiques au chiffre d'affaires total des flottes européennes, nous avons alloué 55 pour cent de la subvention totale à l'accès de 57,5 millions EUR (69,2 millions USD), soit 31,5 millions EUR (37,9 millions USD) aux 12 chalutiers pélagiques opérant en Mauritanie. Ceci signifie que pour chaque chalutier pélagique opérant en Mauritanie, l'UE débourse 2,6 millions EUR (3,13 millions USD) en subventions d'accès — indépendamment des redevances de 148,2 USD la tonne (123 EUR/tonne) déboursées par les armateurs (Figure 16b). En prenant cela en compte, il apparaît extrêmement probable que les flottes européennes ne seraient pas en mesure d'opérer dans les eaux mauritaniennes si l'UE choisissait de recouvrer ces coûts d'accès.

Au total, on peut ainsi estimer que l'UE dépense 53,1 millions USD (44,1 millions EUR) en subventions au carburant et pour l'accès pour la flotte pélagique ciblant les sardinelles. Ceci est l'équivalent de 4,45 millions USD par navire (3,7 millions EUR). Comme la Figure 16b le suggère, il semblerait qu'en l'absence de ces subventions, les coûts opérationnels des navires européens seraient supérieurs d'environ 30 pour cent à leurs revenus, indiquant qu'il leur serait impossible de continuer à pêcher les sardinelles de manière profitable en Mauritanie.



Figure 16. Structure estimée des coûts et revenus d'un chalutier de pêche industrielle aux petits pélagiques de l'UE opérant en Mauritanie (une année d'exploitation). La Figure 16b inclut la contrepartie financière payée par l'UE, en plus des redevances d'accès payées par les armateurs (présentées dans la Figure 16a).

Figure 16a. Chalutier pélagique industriel des pays de l'UE en Mauritanie
(excluant la contrepartie financière de l'UE pour l'accès)

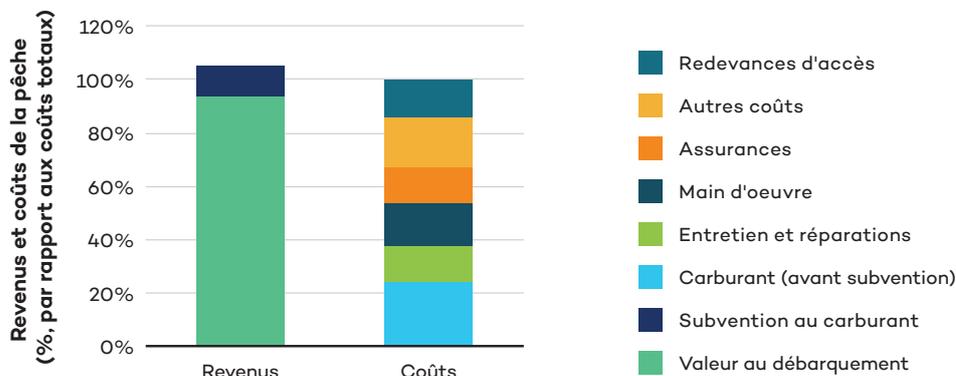
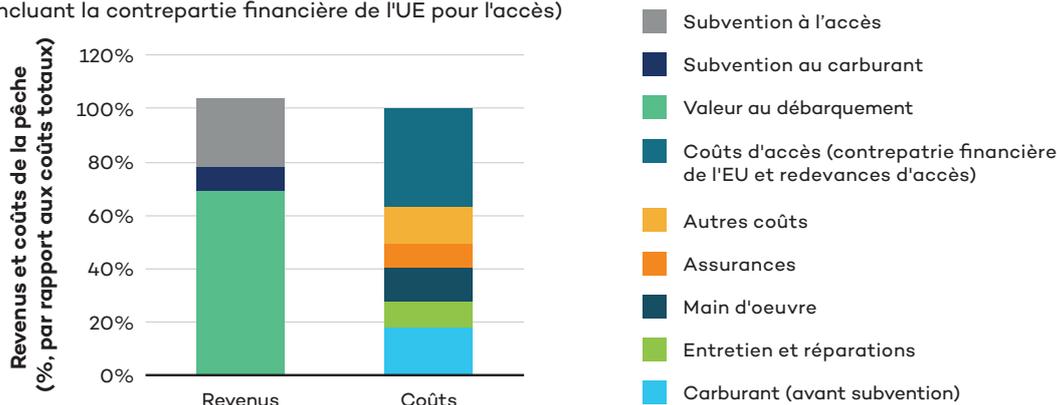


Figure 16b. Chalutier pélagique industriel des pays de l'UE en Mauritanie
(incluant la contrepartie financière de l'UE pour l'accès)



Données du Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries [European Commission] et al. (2019) et de van Gelder & Spaargaren (2011). Les données sur les contreparties financières et droits d'accès ont été obtenus de l'accord de l'UE avec la Mauritanie.

4.6 Chine

La Chine a fait part de certaines formes de soutien relatives à la pêche dans sa dernière notification de subventions à l'OMC, mais les informations fournies sur les subventions déboursées par le gouvernement central sont très limitées. Ces informations ne concernent que certains programmes liés à la démolition et au démantèlement des navires et à la « normalisation des types de navires », au renforcement de la protection et de l'utilisation des ressources halieutiques, à la réinstallation des pêcheurs à terre et des avantages fiscaux potentiels pour certaines entreprises. Selon les données de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), en 2016 le soutien total accordé par le gouvernement central au secteur de la pêche s'élevait à 3,8 milliards USD, les subventions aux carburants représentant à elles seules plus de la moitié de cette valeur (Figure



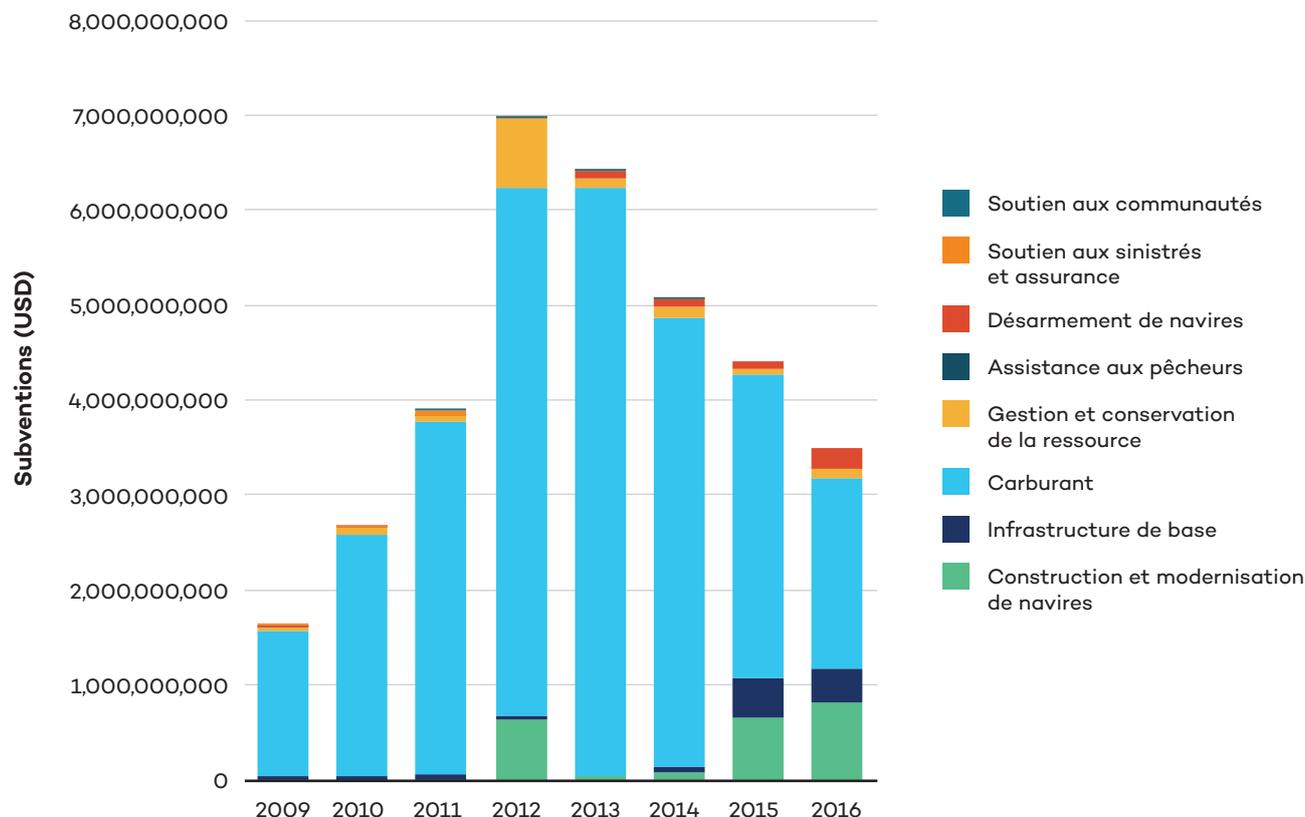
17) (OCDE, 2019). Les mêmes données indiquent néanmoins que ce soutien total a connu une diminution continue depuis 2012, lorsqu'il était estimé à presque 7 milliards USD, ce qui est sans doute au moins en partie lié à la chute du prix du pétrole. Les estimations de Mallory (2016), quant à elles, suggèrent que la valeur totale des subventions à la pêche déboursées par le gouvernement central chinois s'élevait à 6,5 milliards USD pour l'année 2013. Les subventions au carburant constituent 97 pour cent de ce total, près de 89 pour cent de ces subventions étant accordées aux flottes de pêche en eaux lointaines.

Il est aussi important de noter qu'une étude de Greenpeace (2017) se référant à des publications officielles du gouvernement chinois indique qu'à partir de 2009 le gouvernement a annoncé un mécanisme pour lier le niveau des subventions au carburant au niveau des prix du carburant. Deux seuils ont ainsi été définis : pour des prix du diesel compris entre 600 et 780 USD la tonne (3 870 et 5 070 RMB), le Ministère des Finances subventionnerait 50 pour cent des coûts de carburant au-dessus du seuil de 600 USD; pour des prix du diesel dépassant 780 USD la tonne (5 070 RMB), le Ministère des Finances rembourserait 100 pour cent des coûts supplémentaires au-delà de ce seuil (Cai, 2019).

Au-delà des subventions au carburant, les estimations de l'OCDE indiquent que la Chine a également subventionné la construction et la modernisation de navires à hauteur de 820 millions USD en 2016 (OCDE, 2019). Les trois catégories de soutien financier au secteur de la pêche qui viennent ensuite sont les infrastructures (245 millions USD), le démantèlement des navires (216 millions USD) et la gestion et la conservation des ressources (110 millions USD) (Figure 17). Les entreprises chinoises de pêche en eaux lointaines sont également exemptées du paiement de la « taxe spéciale sur l'agriculture » du gouvernement chinois (Mallory, 2016; Government of the United States, 2016). Leurs captures en haute mer ou dans les ZEE d'autres pays sont considérées comme nationales. Mallory (2016) estime à 138,14 millions USD la valeur monétaire de cette exonération fiscale.



Figure 17. Soutien financier du gouvernement central chinois au secteur de la pêche, 2009–2016.



Données du Fisheries Support Estimate (OCDE, 2019).

D'autres types de subventions sont offerts aux niveaux municipal, départemental et provincial pour soutenir la flotte de pêche chinoise. Le niveau de ces subventions pourrait être important, en particulier dans les régions côtières telles que Shanghai, le Zhejiang, le Fujian et le Guangdong (MRAG et al., 2016; Government of the United States, 2016). Par exemple, dans la municipalité de Shenzhen, des aides financières sont offertes sous la forme d'une contribution de 25 pour cent de l'investissement initial pour les navires nouvellement construits, jusqu'à un maximum de 1,5 million USD (10 millions RMB). Un autre exemple est la province du Zhejiang, dont le plan quinquennal de 2011 incluait une subvention de 187,5 millions USD (1,25 milliard RMB) pour la construction et la modernisation de 100 navires de pêche hauturière, de navires-mères avec une capacité de traitement et de navires auxiliaires de soutien opérant à partir de la province (Government of the United States, 2016). D'autres provinces offrent un soutien similaire ou sous d'autres formes (Government of the United States, 2016).

La Figure 11 fournit une bonne illustration de la structure des coûts opérationnels et revenus d'un chalutier pélagique non européen en Mauritanie, sur la base de la structure de coûts typique d'un chalutier chinois (Lam et al., 2011). Malgré le manque d'informations fiables quant au niveau de subventionnement exact des navires d'origine chinoise dans la pêche de sardinelles en Afrique de l'Ouest, la Figure 11 semble indiquer que les subventions reçues par les navires chinois jouent un rôle important dans leur profitabilité. Il est donc très probable qu'une suppression de ces subventions réduirait leur effort de pêche.



4.7 Russie

Dans sa dernière notification de subventions à l'OMC, la Russie mentionne un programme national de « développement de l'industrie de la pêche » qui soutient la construction et la modernisation de navires ainsi que la construction d'infrastructures de transformation et de stockage. Son budget était de 1,8 million USD (115 millions ROU) en 2015. La notification contient également des informations relativement limitées sur un certain nombre de programmes de subventions à la pêche au niveau intranational (Gouvernement de la Fédération de Russie, 2018).

Selon les données provenant du gouvernement russe utilisées par MRAG et al. (2016), la Russie a octroyé 224,4 millions USD (187 millions EUR) au soutien du secteur de la pêche en 2015, y compris les activités de pêche et de transformation, mais excluant l'aquaculture. Environ 84 pour cent de ce montant total, à savoir 188,4 millions USD (157 millions EUR), était destiné à la gestion, à la recherche et à la mise en application des lois et règlements (MRAG et al., 2016). Ces données font également état d'un montant de 14,4 millions USD (12 millions EUR) octroyés pour la construction et l'acquisition de navires (6,4 pour cent du total) et de 3,6 millions USD (3 millions EUR) dédiés à des programmes d'aide aux pêcheurs (1,5 pour cent du total). Les subventions au carburant représentent moins de 1 pour cent du total (Tableau 4) et elles ne sont offertes que dans certaines pêcheries spécifiques telles que le sprat et le hareng en mer baltique (MRAG et al., 2016). Par conséquent, il semble qu'aucune subvention au carburant ou concernant les coûts d'exploitation n'est offerte à la flotte de chalutiers pélagiques industriels russes opérant en Afrique de l'Ouest, une information qui a également été confirmée par des experts de l'industrie.²¹ Il est possible que la flotte russe bénéficie d'un accès subventionné aux eaux des États de la région, mais aucune information fiable n'a pu être trouvée à ce sujet.

²¹ Informations confirmées par le biais de communications personnelles avec Alexander Biryukov, président de l'Association des armateurs russes en Afrique de l'Ouest (2018). La même source révèle que les navires pélagiques opérant en Mauritanie profitent du même prix du carburant que le prix détaxé à la pompe, avec l'unique différence que le ravitaillement se fait directement du tanker au niveau du port, et non pas à la pompe au niveau du port, ce qui signifie qu'il ne s'agit pas d'une subvention.



Tableau 4. Subventions octroyées par la Russie au secteur de la pêche en 2015.

Catégorie de subvention	Subventions en 2015 (millions USD)
Capture	
Recherche et développement	68,4
Mise en application des lois et règlements	20,4
Gestion de la pêche	99,6
Fourniture d'infrastructures	1,2
Construction et achat de navires	14,4
Subvention au carburant	2,4
Programmes d'assistance aux pêcheurs	3,6
Transformation	
Stockage	1,2
Modernisation	9,6
Énergie	2,4
Soutien aux prix	1,2
Marketing	0,084

Source : MRAG et al., 2016.



5.0 Impact potentiel de nouvelles règles de l'OMC sur les subventions à la pêche

Dans le cadre des négociations de l'OMC sur les subventions à la pêche, de nouvelles règles sont actuellement envisagées dans trois domaines particuliers : (1) les subventions qui contribuent à la pêche INN, (2) les subventions pour la pêche concernant les stocks de poissons surexploités et (3) les subventions qui contribuent à la surpêche et la surcapacité de manière plus large. Sur la base des informations présentées dans la Section 4, cette section examine de manière qualitative l'impact potentiel que de nouvelles disciplines dans ces trois domaines pourraient avoir sur la situation économique et la rentabilité des diverses flottes pêchant les sardinelles en Afrique de l'Ouest. Elle se penche en particulier sur les options principales qui ont été proposées par les membres de l'OMC et discutées dans les négociations jusqu'à fin 2018.

L'analyse part du postulat qu'une interdiction des subventions qui semblent jouer un rôle important dans la rentabilité d'une flotte devrait diminuer l'effort de pêche total de cette flotte. Il est néanmoins utile de noter que les effets à court et long terme peuvent différer et que cette approche ne tient pas compte des effets dynamiques résultant de la capacité des pêcheurs à ajuster la combinaison d'intrants et la technologie en fonction des changements qui peuvent affecter l'état de la pêcherie et la structure de leurs coûts et revenus.

5.1 Pêche INN

5.1.1 État des lieux

Les navires pêchant les sardinelles (chalutiers pélagiques, senneurs et pirogues artisanales) ne sont généralement pas inscrits sur les listes noires des organisations régionales de gestion de la pêche (ORGP) — sur lesquelles sont inscrits les navires s'étant engagés dans des activités de pêche INN dans la zone et pour les espèces qui relèvent du domaine de compétence de ces organisations. Cependant, les données du *Criminal Record of Fishing Vessels* (Belhabib, 2018) mettent en évidence certaines tendances relatives à la pêche INN dans la pêcherie de sardinelles dans la région. Ces données, obtenues principalement à partir de registres et bases de données publiques ainsi que d'analyses géospatiales (telles que la détection de signaux AIS de navires dans des zones où la pêche est interdite), illustrent certaines caractéristiques de ce type d'activités. Entre 2014 et 2017, 146 cas de pêche INN (observée ou présumée) ont été signalés dans la région entre la Mauritanie et la Guinée-Bissau, dont 73 par des navires battant pavillon de complaisance. Les sociétés propriétaires de certains d'entre eux étaient enregistrées dans les États membres de l'UE et d'autres pays européens. D'autres navires battaient pavillon d'autres pays pratiquant la pêche hauturière (tels que la Chine, entre autres) et de certains pays africains.

Pour les chalutiers pélagiques, qui constituent le type de navires industriels le plus utilisé dans la pêcherie de sardinelles, au moins 43 infractions ont été constatées et/ou soupçonnées. Dans certains cas, elles concernent des navires battant pavillon d'un pays, mais le bénéficiaire effectif se situe dans un autre pays, selon le *Criminal Record of Fishing Vessels* (Belhabib, 2018). Cela dénote de la complexité du processus de sanction, y compris par le biais d'une interdiction potentielle des subventions accordées au navire ou à la société qui l'exploite. La grande majorité des infractions relevées relèvent de la composante « illégale » de la pêche INN. Elles concernent notamment le



transbordement en mer non autorisé, la pêche en dehors de la période autorisée, la pêche dans des zones où certains types de pêche sont interdits (dans les zones de pêche artisanale), la pêche sans permis et le marquage illégal des navires. Dans l'un des cas observés, un navire a été pris en flagrant délit de trafic de stupéfiants.

Sur la base des données du *Criminal Record of Fishing Vessels* (Belhabib, 2018) ainsi que les listes des navires arraisonnés obtenues des gouvernements de la Gambie, du Sénégal et de la CSRP, nous avons par exemple pu identifier certains navires subventionnés par l'UE qui battaient pavillon de pays de l'UE ou pavillon de complaisance et qui se seraient livrés à des activités de pêche INN entre 2014 et 2016, ciblant entre autres les sardinelles. Il en va de même pour certains navires chinois subventionnés par la Chine. Par conséquent, ces subventions semblent effectivement contribuer à permettre, voire à accroître, la pêche INN dans la région.

La pêche non déclarée, qui consiste à pêcher (légalement ou illégalement) en sous-déclarant les captures ou en ne les déclarant pas du tout, est endémique dans cette région du monde. Elle s'inscrit souvent dans un contexte où les gouvernements n'ont pas les protocoles appropriés pour la déclaration et l'évaluation des captures de pêche, ou les ressources appropriées pour pouvoir les suivre. Dans tous les cas, les navires ont généralement l'obligation de déclarer et/ou de tenir un journal de pêche. De nombreuses études (Belhabib, Sumaila, Lam et al., 2015; Belhabib et al., 2014) indiquent que les propriétaires et opérateurs de navires sous-estiment largement les captures. Quand les autorités de la région contrôlent les journaux de bord, elles s'aperçoivent souvent que les données de captures et parfois de l'effort de pêche sont sous-estimés, contribuant ainsi à la pêche INN (Daniels et al., 2016). Des exemples montrent que les navires chinois déclarent peut-être moins de 8 pour cent des captures, tandis qu'il a également été estimé que les navires de l'UE actifs dans la région n'ont déclaré que 30 pour cent du total de leurs captures entre 2000 et 2010 (Belhabib, Sumaila, Lam et al., 2015; Pauly et al., 2014). Il est difficile de vérifier si les captures sont correctement déclarées ou non en l'absence de preuves claires, telles que des divergences majeures entre les journaux de données des observateurs et les journaux de bord du capitaine, ou dans certains cas où les capitaines tiennent deux journaux de bord différents, l'un pour les autorités et l'autre pour l'entreprise, le premier sous-estimant les captures. Ces cas sont punis par la loi, car les navires sont censés déclarer toutes leurs captures aux autorités. Toutefois, sauf pour le Liberia et, par le passé, la Sierra Leone, aucun cas de ce type n'a été signalé pour le Sénégal, la Mauritanie, la Gambie et la Guinée-Bissau, selon le *Criminal Record of Fishing Vessels* (Belhabib, 2018) et les listes officielles fournies par les gouvernements de ces pays. Il est prévu que dans les cas où les navires ont un niveau de captures prédéterminé et une redevance correspondante par tonne, le propriétaire du navire paierait la différence et pourrait être passible d'une amende dans le pays où l'infraction a été commise.

Les captures non déclarées représentent plus de 40 pour cent des captures totales de sardinelles dans la sous-région, selon les estimations de Sea Around Us (2019) et les données déclarées extraites de la base de données de la FAO (2018). Plus de 35 pour cent des captures sous-déclarées sont effectuées par le secteur artisanal et 43 pour cent par le secteur industriel, le reste étant effectué par le secteur de la pêche de subsistance (Sea Around Us, 2019).²² Une partie importante de la sous-déclaration artisanale est due au manque de ressources humaines et financières pour surveiller les sites de débarquement répartis sur de nombreux emplacements et plages, tandis que la sous-déclaration dans

²² Moyenne pour 2010 à 2014.



le secteur industriel, en particulier par les flottes étrangères, découle d'une combinaison de facteurs, mais surtout de la sous-déclaration volontaire par les opérateurs et propriétaires de navires. Cela implique qu'au sein de la pêcherie de sardinelles, une grande partie des captures n'est pas déclarée, ce qui pourrait entraîner des sanctions éventuelles du fait de l'application d'une prohibition des subventions contribuant à la pêche INN. La sous-déclaration est principalement documentée par des recherches scientifiques et les preuves relatives à des navires et entreprises spécifiques sont plutôt rares, d'où la difficulté d'une sanction potentielle par la suppression des subventions aux navires et entreprises concernés.

Il existe très peu de pêche non réglementée dans la pêcherie de sardinelles et elle est principalement liée à la pêche non commerciale, de subsistance, dont les captures représentent moins de 1 pour cent du total. Le secteur de la pêche de subsistance est défini par le code mauritanien de la pêche (République Islamique de Mauritanie, 2000), le code sénégalais de la pêche (Gouvernement de la République du Sénégal, 2015), la loi sur la pêche bissau-guinéenne (Conselho de estado, 1986) et la loi sur la pêche en Gambie (Government of the Republic of The Gambia, 2007). L'absence de réglementation est liée à l'absence de définition, par exemple concernant les engins de pêche, les saisons de pêche, etc.

5.1.2 Impact potentiel de l'application des règles

Au vu de l'importance cruciale que les subventions semblent avoir pour la rentabilité de la plupart des flottes actives dans la pêcherie de sardinelles, une interdiction de subventions visant les navires et opérateurs engagés dans des activités INN pourrait théoriquement constituer un moyen efficace de lutter contre ce type d'activités. Concernant les possibles nouvelles règles de l'OMC visant à interdire les subventions qui contribuent à la pêche INN, la question centrale réside dans la manière dont les cas de pêche INN peuvent être identifiés en vertu de ces règles. En d'autres termes, il est nécessaire de savoir qui peut déterminer qu'un navire ou opérateur s'est livré à des activités de pêche INN et déclencher en conséquence la prohibition de subventions à son égard. Nous considérons dans cette partie quatre options qui ont été proposées dans les négociations : (1) l'identification par l'État qui octroie une subvention, (2) l'identification par l'État du pavillon, (3) l'identification par l'État côtier pour les navires sous pavillon étranger pêchant dans les eaux sous sa juridiction et (4) l'inclusion sur la liste INN d'une ORGP.

OPTION 1 : UN MEMBRE DE L'OMC IDENTIFIE LES ACTIVITÉS DE PÊCHE INN COMMISES PAR LES NAVIRES DES OPÉRATEURS QU'IL SUBVENTIONNE

Cette option pourrait être mise en œuvre par les pays octroyant des subventions à la pêche pour s'assurer que ce soutien financier ne contribue pas à des activités de pêche INN de la part des navires des opérateurs qu'ils subventionnent. S'il est vrai qu'ils peuvent déjà identifier les activités de pêche INN et supprimer leurs subventions en conséquence de manière volontaire aujourd'hui, une telle disposition pourrait les inciter à le faire davantage et, surtout, obligerait le département compétent à mettre un terme aux subventions lorsqu'une identification d'activité de pêche INN a été faite. Dans le cas de la pêcherie de sardinelles en Afrique de l'Ouest, une telle option pourrait donc inclure l'identification d'activités de pêche INN commises (1) par des flottes de pêche en eaux lointaines, mais également (2) par des flottes ouest-africaines, par les États qui les subventionnent.

S'agissant des flottes de pêche en eaux lointaines, une telle option pourrait donc permettre à la Chine, à l'UE et à tout autre État subventionnant certains navires dans cette pêcherie d'identifier les cas de



pêche INN commis par les navires des opérateurs qu'ils subventionnent, ce qui déclencherait une obligation de supprimer les subventions dont ils bénéficient. De manière générale, vu qu'un grand nombre d'activités INN dans la région est le fait de flottes de pêche en eaux lointaines, l'application de cette option par les États subventionnant ces flottes pourrait contribuer à diminuer la pêche INN dans la sous-région.

Un exemple particulier est celui de la Chine, qui dispose déjà d'un système de liste noire permettant de sanctionner des navires et opérateurs identifiés comme ayant commis des activités de pêche INN, y compris par la révocation de leurs subventions (Chun, 2018). Ce système permet notamment de retirer les subventions au carburant pour une durée d'un an aux navires et sociétés liés à des activités de pêche INN, mais inclut également des sanctions pouvant aller jusqu'au retrait de la capacité des sociétés de pêche entières et de leurs flottes à opérer (Ministry of Agriculture Office, 2018). Ce cas est un bon exemple d'un État identifiant les activités de pêche INN des navires exploités par des entreprises qu'il subventionne et supprimant leurs subventions en conséquence, ce qui a entraîné une réduction de la capacité opérationnelle des sociétés et navires de pêche concernés.²³ Depuis 2016, 78 entreprises chinoises de pêche hauturière et 264 navires de pêche illégaux ont vu leur subvention au carburant annulée, ce qui équivaut à près de 102 millions USD (2016–2018) (Ministry of Agriculture Office, 2018). Quelques-unes de ces sociétés opèrent en Afrique de l'Ouest au sein de la pêcherie de sardinelle.

L'UE a adopté un règlement similaire qui spécifie que les demandes soumises par les opérateurs pour bénéficier d'un financement en vertu du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche ne sont admissibles

qu'à la condition que, pendant une période donnée avant de soumettre une demande d'aide, les opérateurs concernés n'aient pas commis une infraction grave, une violation ou une fraude et n'aient pas été impliqués dans l'exploitation, la gestion ou la propriété de navires de pêche figurant sur la liste de l'Union des navires pratiquant la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) ou de navires battant pavillon de pays reconnus comme pays tiers non coopérants. (Parlement européen & Conseil de l'Union européenne, 2014)

La liste de l'UE comprend les navires INN inclus sur les listes INN des ORGP et des navires supplémentaires identifiés par les États côtiers. Les listes des ORGP n'incluent pas de navires actifs dans la pêcherie de sardinelles en Afrique de l'Ouest. Il n'existe toutefois aucun exemple connu de la manière dont ces règles ont pu affecter des navires opérant en Afrique de l'Ouest.

Cette option n'est pas uniquement pertinente pour les flottes de pêche en eaux lointaines. Elle pourrait également permettre aux États ouest-africains d'identifier les cas de pêche INN commis par des acteurs qui bénéficient de leurs subventions, déclenchant ainsi une obligation de mettre un terme à ces subventions. Il est très commun que les navires des États de la région (y compris le Sénégal, la Mauritanie, la Gambie et la Guinée-Bissau) soient sanctionnés après arraisonnement, même si la sanction prend généralement la forme d'une amende pour l'entreprise exploitant le navire concerné. Il existe toutefois un bon exemple de sanction par le retrait des subventions, qui concerne la flotte de pirogues migrantes sénégalaises opérant en Mauritanie. Dans plusieurs cas, des opérateurs de ce type qui se sont engagés dans des activités INN en Mauritanie se sont vus retirer leur subvention

²³ Information obtenue par le biais de communications personnelles avec Tabitha Mallory, spécialiste de la politique étrangère et environnementale chinoise et directrice de l'entreprise China Ocean Institute (2019).



au carburant par les autorités sénégalaises.²⁴ En dehors de cet exemple, cependant, il n'existe aucun autre cas connu de sanction par la suppression de subventions. Sur les 50 cas d'infractions de navires battant pavillon sénégalais, gambien et mauritanien listés par le *Criminal Record of Fishing Vessels* (Belhabib, 2018), aucun ne concerne la pêche de sardinelles. Ceci laisse à penser que l'impact de l'application de cette option par les pays ouest-africains serait faible. Les autorités des États ouest-africains identifient régulièrement des cas d'activités de pêche INN, y compris commises par des navires qu'ils subventionnent. L'ajout d'une suppression de subvention aux sanctions existantes pourrait donc constituer un moyen supplémentaire pour lutter contre ce type de pêche de manière plus générale dans la région.

Pour que cette option soit efficace, en particulier à travers son application aux flottes de pêche en eaux lointaines, il serait important de renforcer l'efficacité du suivi à bord afin de mieux lier les processus de surveillance aux politiques de subvention. Un exemple intéressant en Afrique de l'Ouest est celui des chalutiers pélagiques russes ciblant les sardinelles, qui sont tous dotés d'un système de suivi satellitaire de type AIS à bord. Selon les informations obtenues d'experts de l'industrie, les navires seraient surveillés en tout temps sur la base de leur positionnement géographique à partir de la Russie, ce qui constitue un bon exemple de la manière dont un pays peut surveiller les navires de sa flotte à distance et identifier les potentielles activités INN qu'ils pourraient commettre. La surveillance des flottes de pêche en eaux lointaines par les pays qui les subventionnent n'est toutefois pas commune dans la sous-région. Dans la pêche de sardinelles en particulier, il est très rare que ces pays subventionnent leur flotte de manière efficace. Ceci est notamment dû à la problématique des strates de propriété, qui est l'une des stratégies de détournement des navires s'engageant dans des activités de pêche INN (Belhabib & Le Billon, 2018; Galaz et al., 2018) et qui complique grandement la surveillance des navires de pêche par le pays qui les subventionne. Il est néanmoins tout à fait possible de prendre certaines mesures pour améliorer la capacité des pays à surveiller les flottes de pêche qu'ils subventionnent, notamment en suivant le modèle russe, qui repose sur un suivi par satellite et qui inclut des systèmes de surveillance électronique (telles que certaines pêches thonières en Atlantique) et des observateurs à bord. De telles mesures pourraient accroître l'impact potentiel de l'Option 1.

L'Option 1 pourrait également être mise en œuvre par le biais de réseaux de communication établis entre les États côtiers et les États octroyant les subventions. En cas d'infraction, cette dernière serait immédiatement communiquée à l'État qui subventionne (en plus de l'État du pavillon), qui identifierait ensuite le navire comme ayant commis une infraction. Toutefois, ce type de coopération peut s'avérer très compliqué dans la pratique, car il peut être particulièrement difficile de retracer la structure de propriété des navires jusqu'à d'éventuelles sociétés qu'un membre de l'OMC subventionne. En effet, dans certains cas, la propriété réelle des navires de pêche est masquée au travers de strates de filiales situées dans différents pays. Un navire peut battre pavillon libérien, avoir précédemment battu pavillon allemand et être géré par une société basée aux Pays-Bas; ou battre pavillon des Comores et être géré par une société basée aux îles Canaries, qui est une filiale d'une grande entreprise inconnue. Ces cas sont réels et rendent extrêmement complexe l'identification de la structure de propriété des navires INN et donc de savoir par qui les entreprises de pêche sont subventionnées. Il arrive néanmoins que ce type de coopération entre l'État côtier et l'État qui subventionne un navire fonctionne. Par exemple, en 2017, Greenpeace et les autorités guinéennes

²⁴ Informations obtenues auprès d'une source anonyme travaillant dans l'industrie de la pêche dans la région.



ont notifié le gouvernement chinois à la suite de l'arraisonnement du navire Lian Run 34 en raison d'activités de pêche illégale dans la ZEE de la Guinée. Ceci a amené la Chine à révoquer la licence du navire et de la société qui l'exploitait et à annuler leur subvention au carburant pendant un an. Une procédure de ce type requiert de fournir des éléments de preuve à l'État qui octroie les subventions lorsqu'on lui notifie l'infraction, qu'il pourra vérifier par une enquête, deux étapes qui ont été satisfaites dans cette affaire.

Dans son application par les pays de la région comme par ceux dont les flottes viennent de plus loin, l'efficacité de cette option dépendra de la volonté des États qui octroient des subventions d'identifier leurs propres navires en tant que navires INN et donc de déclencher leur propre obligation de cesser de les subventionner.

OPTION 2 : UN ÉTAT MEMBRE DE L'OMC IDENTIFIE LES ACTIVITÉS DE PÊCHE INN COMMISES PAR LES NAVIRES BATTANT SON PAVILLON QUI PERÇOIVENT DES SUBVENTIONS D'UN AUTRE ÉTAT

Le droit international impose aux États du pavillon de surveiller et de contrôler les activités de pêche de la flotte battant leur pavillon, quel que soit le lieu où les activités de pêche sont menées, peu importe si les activités de pêche se déroulent dans des eaux relevant de la juridiction d'un État autre que l'État du pavillon ou en haute mer. L'État du pavillon est toujours responsable en ce qui concerne ces activités de pêche, y compris la responsabilité de s'assurer que les navires ne se livrent pas à des activités de pêche non autorisée dans les eaux relevant de la juridiction d'un autre État et, le cas échéant, d'identifier et de signaler toute activité INN à l'autorité ou institution compétente. Dans les cas où les activités de pêche sont menées dans les eaux sous juridiction de l'État du pavillon, ce dernier a la responsabilité exclusive de surveiller ces activités. Par conséquent, identifier des cas de pêche INN constituerait également une question de cohérence juridique avec sa propre législation nationale. En théorie, c'est l'État du pavillon qui a la responsabilité principale en ce qui concerne la prévention et l'élimination des activités INN des navires battant son pavillon (FAO, 2002). Il est donc logique d'inclure cette option d'identification par l'État du pavillon dans de possibles règles de l'OMC dans ce domaine. Cependant, l'ampleur de la pêche INN dans le monde aujourd'hui indique que les États du pavillon ne s'acquittent pas de cette responsabilité de manière adéquate. En effet, l'absence de contrôle effectif de la part de ces derniers est largement considérée comme la principale cause de la pêche INN, dans la mesure où les navires utilisent souvent des pavillons d'État dont les standards de surveillance, de contrôle et de réglementation sont laxistes pour fuir de potentielles sanctions (Belhabib & Le Billon, 2018).

Dans la pêcherie de sardinelles en Afrique de l'Ouest, les deux types de cas mentionnés ci-dessus — à savoir la pêche dans les eaux de l'État du pavillon et en dehors des eaux de l'État du pavillon — sont représentés.

Dans le premier cas de figure, à savoir la pêche dans les eaux de l'État du pavillon, cette option serait particulièrement pertinente dans les situations où l'état du pavillon n'est pas le même que l'état qui octroie une subvention. Lorsqu'un État côtier offre son pavillon à des flottes étrangères, l'Option 2 peut lui donner un outil supplémentaire pour s'assurer que ces flottes ne se livrent pas à des activités de pêche INN, auquel cas il pourrait donc identifier ces activités INN et ainsi déclencher la prohibition de subvention pour les sanctionner. Cette option pourrait donc être utilisée par la Mauritanie vis-à-vis des flottes étrangères qui battent son pavillon, notamment celles qui profitent de subventions au carburant. Cette option pourrait contribuer à la diminution de la pêche INN,



mais pour être réellement efficace, elle nécessiterait des mesures de contrôle plus strictes et un renforcement de la capacité de surveillance, de contrôle et de suivi de manière générale. Elle pourrait néanmoins, dans certains cas, encourager le re-pavillonnement et l'utilisation du pavillon d'États qui surveillent moins bien leurs flottes pour éviter un retrait éventuel des subventions, ce qui souligne l'importance de la combiner avec d'autres options.

Le deuxième cas de figure concerne les cas où la pêche se déroule en dehors des eaux de l'État du pavillon, donc les flottes battant pavillon des pays de l'UE, de la Russie, de la Chine et celles qui battent pavillon de complaisance. À moins qu'un navire de pêche batte pavillon de l'État dans les eaux duquel il pêche, il est souvent difficile pour un État de pavillon d'identifier une activité INN par les navires battant son pavillon. L'observation de l'activité est nécessaire avant l'identification, ce qui demande en général une présence physique dans la zone où se trouve navire de pêche. Sur le plan fonctionnel, la capacité des États de pavillon à identifier les activités de pêche INN commises sous leur pavillon pourrait être accrue en améliorant le contrôle et la surveillance dans le cadre des responsabilités assumées par les États du pavillon, notamment grâce à la technologie des satellites et des radars, à l'obligation de présence d'observateurs à bord de la flotte, ainsi qu'au contrôle des navires de l'État du pavillon. Dans les accords de partenariat dans le secteur de la pêche de l'UE, il est courant d'inclure une obligation de couverture par les observateurs, ce qui peut s'avérer utile pour évaluer la sous-déclaration en mer et détecter d'éventuelles activités INN, même si les observateurs n'ont pas d'autorité légale.

Il est également important de noter que le changement de pavillon est l'une des techniques de contournement les plus utilisées par les navires de pêche INN. Dans le cas du Kunlun, un navire de pêche INN bien connu, le navire avait changé de pavillon 12 fois (Belhabib, 2016). Cette stratégie est particulièrement efficace et rend l'identification des activités INN par l'État du pavillon difficile. De plus, dans le cas de la pêche industrielle aux sardinelles, la plupart des navires battent pavillon de complaisance en raison des réglementations et niveaux de contrôles laxistes de ces États, ou opèrent sous pavillon des États côtiers dont les normes de contrôle sont également peu strictes.

En résumé, il existe de bonnes raisons d'inclure cette option d'identification par l'État du pavillon dans de nouvelles règles de l'OMC interdisant les subventions qui contribuent à la pêche INN, à commencer par le fait que les États du pavillon sont déjà responsables de la surveillance des activités des navires battant leur pavillon en vertu du droit international. Elle pourrait permettre aux États côtiers ouest-africains et aux autres États du pavillon dont les flottes pêchent les sardinelles en Afrique de l'Ouest de disposer d'un outil supplémentaire pour contrôler les activités des flottes battant leur pavillon et s'assurer qu'elles ne se livrent pas à des activités INN. Dans l'état actuel des choses, surtout dans le cas des flottes de pêche en eaux lointaines, l'application concrète de cette option serait sans doute limitée par la faible capacité de surveillance de flottes souvent distribuée sur un espace géographiquement étendu, les normes législatives et administratives souvent peu strictes des États du pavillon et le manque en général de traçabilité et de supervision opérationnelle des activités des navires de pêche. Il serait donc important de renforcer le contrôle effectif des flottes par les États de pavillon, ce à quoi de nouveaux outils technologiques peuvent contribuer. Même dans les cas où les navires sont identifiés, l'impact pourrait être minimisé à cause de la capacité des navires de se soustraire aux conséquences et sanctions potentielles par diverses stratégies. Il serait donc important de s'attaquer aux défis mentionnés ci-dessus afin de maximiser l'impact potentiel d'une telle option.



OPTION 3 : UN ÉTAT CÔTIER IDENTIFIE LES ACTIVITÉS DE PÊCHE INN COMMISES PAR DES NAVIRES ÉTRANGERS DANS SA ZEE

L'identification par l'État côtier est de loin le cas de figure le plus courant, car il s'agit de l'option la plus pratique. Tous les cas de pêche INN répertoriés dans le *Criminal Record of Fishing Vessels* (Belhabib, 2018) et qui ont été formellement identifiés et sanctionnés l'ont été par l'État côtier, ou en collaboration avec celui-ci. On peut donc s'attendre à ce que cette option ait l'impact le plus significatif dans la pêche de sardinelles et dans la région en général. Cette option n'inclut que les activités INN commises par des navires étrangers et concerneraient donc potentiellement les flottes battant pavillon européen, chinois, russe, ou de complaisance dans les eaux des États de la région ainsi que la flotte migrante sénégalaise. Il serait également possible d'envisager une version plus large qui inclurait la détermination des cas de pêche INN par l'État côtier pour toutes les flottes opérant dans les eaux de ces États.

L'identification d'un navire de pêche INN nécessite la preuve d'un délit, qui est souvent obtenu par observation directe ou l'arraisonnement du navire de pêche. Ceci ne peut se produire que dans les eaux d'un État côtier. Même dans les cas où les preuves matérielles font défaut, une observation tangible par l'État côtier est suffisante pour identifier le navire en infraction en tant que navire INN. Ce fut notamment le cas du navire *Gotland*, qui avait été observé en train de pêcher illégalement au Sénégal, mais avait pris la fuite lorsque la marine sénégalaise l'avait poursuivi. Le navire avait ensuite rejoint les eaux mauritaniennes puis Las Palmas, aux îles Canaries. Les autorités sénégalaises disposaient de suffisamment d'éléments de preuve recueillis par observation (parcours VMS et AIS du navire de pêche, ainsi que des preuves d'une incursion dans les eaux sénégalaises) pour identifier le navire comme un navire INN. Les autorités espagnoles ont arrêté le *Gotland* après notification par le Sénégal. Le navire a dû s'acquitter d'une amende.

Dans au moins quatre autres cas, des navires pêchant dans les eaux sénégalaises ont été arraisonnés et ramenés au port pour avoir pêché illégalement. Les navires ont fait valoir qu'ils détenaient des licences de pêche qu'ils avaient déposées auprès de l'administration. L'enquête qui a suivi a révélé que les navires étaient effectivement immatriculés. Toutefois, en raison de retards administratifs, leurs licences n'étaient pas (encore) reconnues par le service de surveillance, de sorte que les navires ont ensuite été libérés. Cet exemple démontre l'importance d'un processus de suivi équitable pour éviter les erreurs aux dépens des navires. En permettant une enquête approfondie, l'identification par l'État côtier semble donc pouvoir (peut-être mieux que les autres options) permettre un processus équitable et transparent, en particulier lorsque des arrangements institutionnels et des cadres juridiques sont en place, comme dans le cas des quatre pays étudiés. Il s'agit d'une approche plutôt directe, qui a facilement été mise en œuvre à de nombreuses reprises par le passé et qui permet à l'État côtier de notifier ensuite l'activité INN à l'État du pavillon d'un navire donné. Dans le cas du navire *Gotland*, aucune interdiction de subvention n'a été appliquée au-delà de l'amende infligée au navire, mais l'opérateur aurait pu être lourdement sanctionné par la suppression des subventions au carburant.

Avec cette option, comme il incombe à l'État côtier d'identifier les activités de pêche INN, celui-ci assume les coûts du contrôle et de la surveillance en mer, la responsabilité de produire des preuves, ainsi que l'obligation de suivre des procédures administratives équitables et transparentes en vue de la notification ultérieure au membre qui accorde des subventions à l'OMC. Les processus bureaucratiques pourraient être simplifiés pour réduire ces coûts, qui peuvent être prohibitifs dans certains cas, comme indiqué ci-dessus. L'importance des ressources nécessaires pour contrôler efficacement les activités



de pêche dans les eaux des États côtiers soulève également la question de l'assistance technique et financière, qui pourrait être utile dans le renforcement des capacités de surveillance.

L'identification par l'État côtier étant l'option la plus commune (car elle est la plus réalisable), elle pourrait aussi permettre de lutter efficacement contre la pêche INN dans la pêcherie de sardinelles et dans la région. Il faut néanmoins noter que dans certains cas existants, malgré des éléments de preuve incriminants, l'État côtier n'engage pas de poursuites en conséquence, notamment en raison de la coordination limitée entre les États côtiers ou de la capacité des navires à fuir. La notification à l'État du pavillon ou l'État qui subventionne est également peu commune actuellement, les navires reprenant généralement leur activité une fois l'amende réglée. Il existe un seul exemple connu et documenté où un État (la Chine) a pris des mesures de révocation de subvention après qu'un État côtier (en collaboration avec Greenpeace) ait identifié des activités de pêche INN commises par ses navires. Il existe également peu d'exemples, comme celui du Gotland, où l'État côtier a notifié à un autre État des activités INN commises par ses flottes. La mise en œuvre pratique de nouvelles règles de l'OMC en la matière nécessiterait donc des changements à ce niveau, car les États côtiers devraient faire connaître les activités INN qu'ils identifient pour que l'interdiction de subvention des navires et opérateurs concernés puisse être déclenchée. Enfin, il est également important de souligner les complexités relatives à l'identification de la structure de propriété des navires engagés dans des activités INN, ce qui rend difficile, même après une identification de l'activité INN par l'État côtier, de savoir par qui les entreprises de pêche sont subventionnées.

OPTION 4 : UN NAVIRE EST INCLUS SUR LA LISTE INN D'UNE ORGP AYANT COMPÉTENCE SUR LA PÊCHERIE

Cette option n'est pas applicable dans le cas de la pêcherie de sardinelles en Afrique de l'Ouest, dans la mesure où elle n'est gérée par aucune ORGP parce que le rôle de la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique ne couvre que les pêcheries de thon de l'Atlantique. On pourrait néanmoins s'interroger sur le rôle éventuel de la CSRP et de ses pays membres dans la mise en place d'un système régional d'identification des activités de pêche INN. Tout système de ce type reposerait nécessairement sur l'identification d'un navire INN par un pays membre, c'est-à-dire un État côtier, ce qui appelle à une certaine prudence dans ce contexte. Il faudrait s'assurer de respecter la législation et les procédures administratives de tous les pays membres, par opposition à celles de l'État côtier uniquement, car il n'y a pas de cadre régional global en la matière. De plus, même si certains instruments législatifs et des réglementations existent au niveau régional, par exemple le droit de poursuite (soit en mer, soit grâce à la participation d'agences de contrôle d'un autre pays dans leurs propres eaux), ceux-ci ne sont souvent pas mis en œuvre dans la réalité, ce qui rend la mise en place d'un système d'identification commun plus difficile.

Une procédure régionale nécessiterait une couverture accrue et harmonisée en matière d'observateurs, un système normalisé de déclaration des captures dans toute la région, une liste noire des navires au niveau de la CSRP et des réseaux de communication facilités. Les navires INN battant pavillon des pays membres de la CSRP pourraient ainsi voir leurs subventions révoquées automatiquement, tandis que la CSRP ou les pays côtiers informeraient les États du pavillon et les États octroyant des subventions aux opérateurs des navires identifiés afin qu'ils interdisent les subventions.

Considérations concernant la légitimité des identifications

Au vu de l'analyse qui précède pour la pêcherie de sardinelles, il y a donc deux options pour



lesquelles un membre de l'OMC serait habilité à déclencher l'obligation d'un autre État de mettre un terme à certaines subventions : l'Option 2 (identification par l'État du pavillon) et l'Option 3 (identification par l'État côtier). Ces options posent la question de légitimité des identifications et du niveau d'automatisme du déclenchement d'une potentielle interdiction de subventions. Au moins deux grandes variantes pourraient être envisagées pour s'assurer qu'une identification soit valide, à savoir (1) l'exigence que l'identification soit vérifiée et reconnue par un membre de l'OMC avant que son obligation de cesser de subventionner soit déclenchée et (2) l'exigence que l'identification ait été effectuée par l'État du pavillon ou l'État côtier en respectant certains principes, notamment procéduraux. S'il est vrai que la première variante permettrait aux membres de l'OMC de s'assurer que leur obligation de cesser de subventionner n'est jamais déclenchée de manière inattendue et dans des cas qu'ils contestent, elle leur fournirait aussi ce qui s'apparente à un droit de veto. Toute interdiction de subvention devrait alors auparavant être validée par l'État qui octroie la subvention, ce qui peut sembler très restrictif et pourrait diminuer l'impact des nouvelles règles de l'OMC. La deuxième variante peut sembler plus équilibrée, dans le sens où elle permettrait de garantir que certains principes (par exemple, la transparence, l'ouverture et la non-discrimination) soient respectés lors du processus d'identification, sans pour autant dépendre d'une reconnaissance de la part de l'État qui subventionne le navire INN identifié. Cela peut paraître évident, mais il semblerait également légitime que l'État qui identifie un cas de pêche INN base son identification sur des éléments de preuves tangibles pour qu'elle soit considérée comme valide, ce que les règles de l'OMC pourraient également spécifier.

5.1.3 Conclusion

De toute évidence, la surveillance des activités des navires de pêche susceptibles de se livrer à des activités INN est essentielle pour pouvoir identifier les fautifs et ainsi déclencher une interdiction de subvention. Ceci peut se faire par des activités traditionnelles de surveillance par les États côtiers (patrouilles, contrôles, etc.), ainsi que par le biais d'observateurs à bord des navires de pêche. Ces observateurs pourraient être mandatés par la CSRP dans le cadre de son mandat de surveillance en matière de déclaration des captures. Il serait également important de mettre en place les conditions d'une surveillance électronique permanente au moyen de technologies telles que le VMS ou l'AIS — qui peuvent permettre de détecter les infractions relatives aux fermetures de zone, par exemple — par les États du pavillon et les États côtiers.

Au vu de notre analyse ci-dessus, il existe de bonnes raisons d'inclure l'Option 1 (identification par l'État qui subventionne) et l'Option 2 (identification par un État du pavillon) dans les éventuelles nouvelles règles de l'OMC visant à interdire les subventions qui contribuent à la pêche INN. Toutefois, compte tenu des défis évoqués précédemment, en particulier la difficulté de surveiller les flottes de pêche en eaux lointaines pour les États qui les subventionnent ou dont elles battent le pavillon, l'Option 3 (identification par l'État côtier) semble être celle qui serait la plus effective dans le cas de la pêcherie de sardinelles en Afrique de l'Ouest. L'impact serait maximisé si les Options 1, 2 et 3 étaient toutes trois possibles et mises en œuvre de manière complémentaire. La pêche illégale pourrait alors diminuer considérablement dans la région, étant donné que les subventions aux carburants peuvent contribuer de manière significative à ce type d'activités. Pour s'assurer que ces effets positifs puissent se réaliser, toutefois, plusieurs éléments pourraient s'avérer fondamentaux, à savoir l'assistance technique pour améliorer la surveillance en mer, le développement des outils technologiques à terre et à bord des navires de pêche et le raccourcissement des processus



bureaucratiques liés à la notification. L'Option 4 serait également une option logique et importante à inclure dans un accord de l'OMC malgré le fait qu'elle ne soit pas applicable à la pêche de sardinelles en Afrique de l'Ouest.

L'exemple de la Chine est ici particulièrement intéressant, car il combine certains aspects des Options 1, 2 et 3. La Chine a mis en place un système d'interdiction (après notification et enquête) reposant à la fois sur l'Option 1 (en tant qu'État qui subventionne) et l'Option 2 (en tant qu'État du pavillon) et dont le fonctionnement est également tributaire de l'Option 3, puisqu'il s'appuie sur les notifications des États côtiers (et des parties collaborantes avec l'État côtier) en analysant les éléments de preuves dans le cadre d'une investigation indépendante. Ailleurs, la Chine s'est également appuyée sur les notifications des ORGP concernant les activités de pêche illégales de sa flotte (Option 4). Grâce à ce modèle, en 2018 la Chine a reçu des notifications concernant plus de 250 entreprises et navires, dont la plupart ont vu leur subvention au carburant annulée pendant un an et leur permis de pêche révoqué (Chun, 2018).

Au vu des informations présentées dans la Section 4, il apparaît que les flottes pour lesquelles une telle discipline pourrait constituer un outil particulièrement utile pour lutter contre la pêche INN incluent la flotte artisanale sénégalaise et les flottes industrielles battant pavillon de la Mauritanie (qui est essentiellement d'origine chinoise), des pays membres de l'UE et potentiellement de la Chine. En effet, les subventions semblent jouer un rôle crucial dans la rentabilité de ces flottes et on peut donc s'attendre à ce que leur suppression dans les cas de pêche INN permette de limiter efficacement ce type de pêche. S'agissant de la flotte russe, toutefois, il semblerait que de nouvelles règles de l'OMC n'auraient aucun impact, car elles ne semblent pas bénéficier de subventions.

Il convient également de noter qu'à l'heure actuelle, la plupart des navires de pêche INN (qu'ils soient interdits, sanctionnés ou observés) ne voient généralement pas leurs subventions révoquées. La Chine constitue une exception, d'ailleurs récente, à cet égard. Il existe quelques cas de pêche illégale pratiquée par des navires de l'UE qui n'ont pas vu leur subvention au carburant annulée. Habituellement, les États côtiers sanctionnent le navire d'une amende et l'État du pavillon ainsi que le pays qui subventionne peuvent être avertis ou non; ceci appelle à de nouveaux processus et directives pour garantir la mise en œuvre d'un système de notification dans ce type de cas. Par conséquent, de nouvelles disciplines de l'OMC qui introduiraient une prohibition des subventions reçues par les navires ou opérateurs impliqués dans des activités de pêche INN permettraient de généraliser un type de sanction qui paraît logique et légitime. La mise en œuvre efficace d'une telle prohibition, néanmoins, nécessitera de véritables efforts d'amélioration du suivi et de la surveillance des flottes de pêche par différents acteurs et de notification une fois les activités INN identifiées.

5.2 Stocks surexploités

5.2.1 État des lieux

En Afrique de l'Ouest, les stocks de poissons pélagiques, qui sont migrateurs, ne sont pas gérés conjointement au niveau régional, mais chaque pays choisit le modèle de gestion à utiliser dans sa propre ZEE (Belhabib et al., 2019). Cela pose un problème pour la gestion durable des stocks partagés tels que les sardinelles, dans la mesure où l'effort de pêche dans chaque pays n'est pas déterminé en fonction d'un objectif d'effort régional commun et que les pays n'ont pas d'objectif de captures globales établies par l'intermédiaire de mesures scientifiques à part dans le cas de la Mauritanie.



Les stocks de sardinelles ronde et plate sont considérés comme surexploités depuis 2006 dans la région (du Maroc au Sénégal) et pleinement exploités en Guinée-Bissau, ce qui doit néanmoins être interprété avec prudence compte tenu de la faiblesse des données (FAO, 2019). Les stocks de sardinelles sont ciblés par des pirogues de pêche artisanale, quelques senneurs locaux, de grands navires étrangers opérant dans le cadre d'accords bilatéraux et certaines flottes se livrant à des activités de pêche INN (Ba et al., 2016).

En Afrique de l'Ouest, la baisse des captures de sardinelles due à la surexploitation a mené à un accroissement de l'intensité de la pêche, une augmentation du temps consacré à la pêche et un élargissement des activités de pêche à des zones nouvelles et plus éloignées pour la pêche artisanale, ainsi qu'une augmentation de l'effort de pêche industrielle, notamment par l'accroissement de la taille des navires et l'usage de la technologie. Ces réponses à la surexploitation ont certainement été favorisées, voire tout simplement permises, par les subventions déboursées, et ont évidemment empêché la résolution du problème (Belhabib et al., 2014; Belhabib, Lam et al., 2016).

Sachant que l'effort de pêche accru et d'autres facteurs tels que les changements climatiques ont largement contribué à la surexploitation des stocks de sardinelles (Belhabib, Lam et al., 2016) et étant donné que les espèces de sardinelles ont une courte durée de vie et un renouvellement assez rapide, il est logique de supposer qu'une réduction de l'effort de pêche aura un effet positif sur la reconstitution des stocks de sardinelles. Une telle réduction pourrait également augmenter leur capacité de résistance et d'adaptation au changement climatique, en particulier pour la sardinelle ronde, qui y est plus sensible (Ba et al., 2016).

5.2.2 Impact potentiel de l'application des règles

Nous examinons ici l'impact potentiel de différentes options pour une interdiction à l'OMC des subventions pour la pêche concernant les stocks de poissons surexploités. L'Option 1 interdirait de manière générale les subventions pour la pêche concernant les stocks évalués comme surexploités. L'Option 1a introduirait quant à elle une condition supplémentaire, puisqu'elle interdirait uniquement les subventions pour la pêche ayant une incidence négative sur les stocks évalués comme surexploités. Cette option pourrait poser la question de la poursuite du soutien financier à l'effort de pêche dans le contexte de stocks bien gérés, pour lesquels en théorie les impacts négatifs de l'effort subventionné sur les stocks surexploités sont limités, mais cela ne concerne pas cette pêcherie, où une gestion efficace n'est pas en place. L'Option 1b, quant à elle, introduirait une autre condition en prohibant les subventions uniquement pour la pêche qui cible les stocks surexploités, contrairement à la pêche dont les prises accessoires comprennent les stocks surexploités. Dans ce contexte, si les sardinelles constituent une prise accessoire pour certaines activités de pêche subventionnée qui ne la ciblent pas, ou si certaines espèces surexploitées font partie des prises accessoires des flottes ciblant les sardinelles, l'interdiction de subvention ne s'appliquerait pas. Enfin, l'Option 2 interdirait les subventions pour la pêche concernant non seulement les stocks évalués comme surexploités, mais également les stocks non évalués, suivant un principe de précaution.

OPTION 1 : INTERDICTION APPLICABLE AUX SUBVENTIONS POUR LA PÊCHE DE STOCKS ÉVALUÉS COMME SUREXPLOITÉS

Les stocks de sardinelles sont surexploités depuis plus d'une décennie, à la fois par le secteur industriel et le secteur artisanal (FAO, 2019; Ba et al., 2016). Cette option signifierait l'interdiction de toutes les subventions à la pêche aux sardinelles, ce qui aurait un impact substantiel sur la



capacité des diverses flottes à continuer d'opérer. Le secteur industriel utilise généralement de grands chalutiers pélagiques provenant de divers pays, notamment la Chine, l'UE, la Russie et d'autres pays d'Europe orientale. Le secteur artisanal utilise des pirogues avec des engins tels que la senne tournante et le filet maillant encerclant. Les flottes mauritanienne et sénégalaise sont les plus importantes. Une interdiction des subventions dont les diverses flottes bénéficient (subventions pour le carburant, les moteurs, l'accès, etc.) affecterait les divers segments et flottes de manière différente, mais au vu de l'importance que ces subventions semblent avoir pour la rentabilité de la plupart des flottes, on peut supposer que l'effort de pêche global diminuerait significativement dans la pêcherie.

Le secteur artisanal

Pour le secteur artisanal, en particulier les pirogues sénégalaises, l'augmentation constante du coût du carburant a été en partie compensée par l'augmentation des subventions (voir Section 4), ainsi que par un soutien financier à l'acquisition de nouveaux moteurs, tandis que les aides à la construction de nouvelles pirogues ont été gelées au Sénégal. Certains travaux s'interrogent sur l'importance de ces subventions au carburant pour « suivre le poisson » (Belhabib, Sumaila, Lam et al., 2015), car les études sur les impacts du changement climatique indiquent une augmentation des migrations de poissons et des extinctions locales (Belhabib, 2016). Il n'est pas facile d'isoler les effets du changement climatique de ceux de la surexploitation à laquelle les stocks sont soumis. Les deux facteurs peuvent avoir des effets similaires, dont une réduction des captures locales et même des extinctions locales. Par conséquent, l'effet des subventions au secteur artisanal peut être plus complexe à appréhender qu'il n'y paraît à première vue. Alors que d'une part, elles peuvent permettre aux pêcheurs artisanaux d'étendre la portée géographique de leurs activités de pêche et d'atténuer une partie de la pression exercée sur les zones côtières en suivant les migrations des sardinelles causées par le changement climatique, d'autre part, elles accroissent également leur effort de pêche en réduisant leurs coûts, ce qui contribue à la surexploitation des stocks. Les stocks de poisson qui se portent bien sont généralement plus résilients face aux changements climatiques, ce qui plaide en faveur de limiter les subventions qui contribuent à la surexploitation.

L'interdiction des subventions au carburant au Sénégal affectera significativement la rentabilité des pirogues, étant donné que ces subventions compensent une partie des coûts importants liés au carburant, qui ont considérablement augmenté ces dernières années. Il est plus difficile d'évaluer l'impact d'une interdiction de subvention sur les pirogues pratiquant la pêche artisanale en Mauritanie. Si certaines informations tendent à indiquer que ces pirogues génèrent d'importants profits, il se pourrait que la suppression des subventions affecte tout de même significativement leur niveau de rentabilité. Par conséquent, à court terme, il est probable que cela pousse un certain nombre d'opérateurs, en particulier les opérateurs sénégalais, à quitter la pêcherie ou à opter pour des types d'engins de pêche moins coûteux en énergie, tels que les lignes. À plus long terme, avec la probable reconstitution des stocks résultant de la diminution de l'effort (artisanal et industriel) dans la pêcherie, une augmentation des captures pourrait permettre à une partie de l'effort de pêche de revenir dans la pêcherie à mesure que les revenus augmentent. Si cette option est également appliquée au secteur industriel, le secteur artisanal pourrait connaître une augmentation quasi immédiate des captures et donc de la rentabilité, ce qui limiterait l'impact négatif d'une interdiction de subventions sur le secteur artisanal. D'autre part, au Sénégal en tout cas, l'incapacité à couvrir les coûts de la pêche a poussé les pêcheurs à compenser en intensifiant leurs efforts de pêche, ce qui dans ce cas serait économiquement irrationnel. Ce type de réaction pourrait être encouragé par le fait que la pêche artisanale est profondément ancrée dans le tissu culturel et social et n'est pas uniquement



une question de profit économique. Il est possible qu'à court terme, les pêcheurs artisanaux affectés essaieraient d'adopter d'autres méthodes de pêche permettant d'augmenter les captures à court terme aux dépens de la réglementation. Dans quelques cas, les pêcheurs artisanaux pourraient choisir d'opérer dans des zones riches en biomasses et en biodiversité (telles que des zones marines protégées fermées à la pêche), dans des pépinières ou d'utiliser des mailles plus petites pour capturer des poissons juvéniles dans des zones de pêche plus proches du rivage et ainsi d'utiliser moins de carburant. Cela souligne donc l'importance d'un renforcement de la gestion des pêches et de la surveillance en parallèle d'une éventuelle réforme des subventions.

L'interdiction simultanée des subventions à l'acquisition de matériel de pêche, de moteurs et d'embarcations qui résulterait aussi de cette option serait susceptible de déployer ses effets de manière plus lente. Il est probable qu'elle affecterait peu l'effort de pêche sur le court terme, mais qu'elle le réduise significativement sur le long terme, étant donné l'incapacité de certains opérateurs d'acquérir de nouveaux moteurs et embarcations. On peut s'attendre à ce que cela contribue également efficacement à prévenir la surexploitation qui résulte de la surcapacité et l'effort de pêche excessif, mais de manière plus graduelle que pour les subventions aux coûts opérationnels.

Le secteur industriel

Au vu des données présentées dans la Section 4, il semble que la plupart des chalutiers pélagiques industriels couvrent une partie de leurs coûts en utilisant des subventions pour le carburant et que certains bénéficient également d'un accès subventionné aux eaux des pays ouest-africains (flottes de l'UE). Il ressort des estimations et de l'analyse de la Section 4 que l'interdiction des subventions pour ce segment de flotte (à l'exception des navires russes) affecterait significativement la rentabilité des flottes industrielles, qui ne seraient plus en mesure d'opérer de manière économiquement viable. Les flottes qui ne semblent pas bénéficier de subventions (comme la flotte russe) verraient potentiellement une augmentation de leurs profits liée à la diminution de la compétition d'autres flottes qui ne seraient plus opérationnelles. Là aussi, certains opérateurs pourraient décider, dans un premier temps et en particulier dans un contexte où le niveau de contrôle est faible, d'intensifier leur effort de pêche, notamment près du littoral dans des zones réservées à la pêche artisanale, de pêcher sans permis et de diversifier leurs opérations en ciblant des espèces de poissons à haute valeur ajoutée qui ne sont pas couvertes par les accords dans le cadre desquels ils opèrent. Cependant, à plus long terme et avec un contrôle accru et des sanctions efficaces, il est probable que cette nouvelle situation économique (avec des coûts opérationnels qui dépassent les recettes de la pêche) se traduise par une réduction du nombre de navires ciblant les sardinelles dans la région, une reconstitution des stocks, l'augmentation des prises et des profits pour les navires restants et, de manière générale, un accroissement des possibilités de captures et de la rentabilité pour les secteurs artisanal et industriel. Ces effets positifs de l'interdiction des subventions sur les stocks de poisson supposent que des systèmes de gestion appropriés soient en place et que le contrôle et la surveillance soient efficaces.

Autres pêcheries

Les subventions dont bénéficient les navires ciblant les sardinelles dans les eaux ouest-africaines ne sont pas spécifiques à cette pêcherie. Avec cette option (tout comme avec les Options 1a et 2), les navires actifs dans d'autres pêcheries et dont les prises accessoires comprennent des sardinelles pourraient donc également être concernés par l'interdiction de subventions. L'Option 1b, quant à elle, précise qu'un stock surexploité doit être ciblé pour que l'interdiction soit déclenchée. Dans les faits, les sardinelles ne



semblent pas réellement constituer une capture accessoire significative d'autres secteurs et flottes, mis à part pour un segment de la flotte de chalutiers pélagiques russes, qui selon certaines informations ciblent principalement le chinchard.²⁵ Cette option d'interdiction s'appliquerait donc également à ces navires, ce qui aurait toutefois probablement un impact minime puisque les flottes russes ne semblent pas bénéficier de subventions affectant leur profitabilité. De manière générale, toutefois, le déclenchement de l'interdiction de subventions même quand un stock surexploité n'est pas ciblé semble préférable, dans la mesure où ces stocks peuvent subir les effets négatifs de la pêche indépendamment de la question de savoir s'ils sont un stock ciblé ou une prise accessoire.

OPTION 1A : INTERDICTION APPLICABLE AUX SUBVENTIONS POUR LA PÊCHE AYANT UNE INCIDENCE NÉGATIVE SUR LES STOCKS CONSIDÉRÉS COMME SUREXPLOITÉS

Cette option, qui interdirait uniquement les subventions pour la pêche ayant une incidence négative sur les stocks surexploités, exempterait théoriquement les subventions qui sont déboursées dans des contextes où la gestion d'une pêcherie est jugée bonne ou lorsque les subventions n'ont pas d'impact négatif. Il pourrait y avoir plusieurs manières potentielles d'appliquer une telle prohibition, mais dans tous les cas il faut déterminer l'impact négatif d'une subvention sur un stock surexploité, ou alternativement l'absence d'impact négatif découlant d'une bonne gestion.

Pour mettre en œuvre efficacement ce type de prohibition de subvention, comme pour l'option précédente, il faut d'abord connaître avec certitude l'état des stocks. Dans ce cas, il a été établi que les stocks de sardinelles sont au mieux pleinement exploités (en Guinée-Bissau) et surexploités au nord de la frontière avec la Guinée-Bissau. Ensuite, il faudrait déterminer s'il y a un impact négatif sur un stock surexploité, ou si des mesures de gestion efficaces sont en place et parviennent à éviter un tel impact. Historiquement, l'augmentation de la capacité et l'effort de pêche s'est avéré préjudiciable aux stocks de sardinelles dans la région, comme en témoigne la baisse globale des captures par unité d'effort (Ba et al., 2016). Malgré les efforts de gestion décrits dans la Section 3, les performances de gestion des stocks de sardinelles sont caractérisées par une faiblesse globale et de grandes disparités entre pays. Par conséquent, dans un contexte de gestion où l'effort de pêche n'est pas limité par une barrière à l'entrée ou une gestion efficace, les subventions ayant pour effet d'accroître l'effort de pêche auront un impact négatif sur les stocks de sardinelles en Afrique de l'Ouest. Ainsi, l'interdiction des subventions s'appliquerait ici à toutes les subventions qui affectent la profitabilité des flottes et accroissent l'effort de pêche dans la pêcherie.

Les effets de cette discipline seraient donc similaires à ceux décrits dans l'Option 1. Avec la réduction de l'effort de pêche de la plupart des flottes du fait de leur perte de rentabilité, les stocks de sardinelles connaîtraient une baisse de la pression de pêche et il est très probable qu'ils commenceraient à rebondir à des niveaux plus durables. Ceci entraînerait une profitabilité accrue pour les chalutiers pélagiques dont la capacité opérationnelle ne semble pas dépendre de subventions (chalutiers russes) ainsi qu'une rentabilité accrue sur long terme pour le secteur artisanal et le reste du secteur industriel.

OPTION 1B : INTERDICTION APPLICABLE AUX SUBVENTIONS À LA PÊCHE CIBLANT DES STOCKS SUREXPLOITÉS

Cette option d'interdiction de subvention affecterait uniquement les chalutiers et les pirogues de

²⁵ Informations obtenues par le biais de communications personnelles avec Alexander Biryukov, président de l'Association des armateurs russes en Afrique de l'Ouest (2018).



pêche ciblant les sardinelles et non les flottes qui pêcheraient les sardinelles en tant que capture accessoire. Dans la mesure où les sardinelles ne constituent pas une capture accessoire significative pour les flottes actives dans d'autres pêcheries de la région, mis à part un segment de la flotte russe, elle aurait toutefois un impact similaire aux Options 1 et 1a.

Dans le cas du secteur industriel, l'interdiction des subventions dont bénéficient les flottes qui ciblent les sardinelles est susceptible d'entraîner un déplacement ou une relocalisation de l'effort de pêche vers d'autres stocks qui sont déjà pleinement exploités (chinchard, sardines) et, par conséquent, une augmentation de l'effort visant ces stocks, ce qui irait à l'encontre des recommandations du COPACE. Toutefois, si l'une de ces espèces venait à être évaluée comme surexploitée, l'interdiction de subventions aux flottes qui la cible serait également déclenchée. Pour ce qui est du secteur artisanal, moins flexible en matière d'adaptation (Belhabib et al., 2016), il est plus difficile d'envisager un changement vers une autre espèce ou un déplacement de l'effort de pêche vers les eaux lointaines si les subventions sont éliminées.

OPTION 2 : INTERDICTION APPLICABLE AUX SUBVENTIONS À LA PÊCHE DES STOCKS CONSIDÉRÉS COMME SUREXPLOITÉS OU NON ÉVALUÉS

Cette option ne s'applique pas à la pêcherie de sardinelles puisque leur statut, ainsi que celui des espèces qui constituent des prises accessoires, est relativement bien connu, si ce n'est par une analyse scientifique, par des preuves anecdotiques et largement reconnues dans la région. Ceci étant dit, conformément au principe de précaution, si l'état d'un stock est inconnu, il est préconisé de limiter l'effort de pêche. Cependant, dans le contexte de l'Afrique de l'Ouest et du rôle social, économique et culturel des pêcheries (en particulier au Sénégal), limiter l'effort de pêche par précaution est difficilement applicable sans justification valable.

5.2.3 Conclusion

En conclusion, l'interdiction des subventions pour la pêche concernant les stocks surexploités à l'OMC signifierait une interdiction de toutes les subventions dont bénéficient les flottes dans la pêcherie de sardinelles en Afrique de l'Ouest. Il est probable qu'une telle interdiction affecterait significativement leur rentabilité et entraînerait une réduction de l'effort de pêche dans la pêcherie, mais il serait également important que des mécanismes de gestion et de suivi appropriés soient en place pour éviter la reconversion de l'effort de pêche vers la pêche INN. En effet, s'il est vrai que certaines formes de subvention peuvent contribuer à la pêche INN, une interdiction de subventions sans surveillance adéquate pourrait également entraîner une intensification de certaines activités de pêche INN, comme la pêche dans des zones protégées, pour compenser les pertes de revenus. Une telle réduction de l'effort de pêche permettrait probablement aux stocks de sardinelles de revenir à des niveaux plus durables, ce qui offrirait de meilleures perspectives de rentabilité aux flottes de la pêcherie sur le plus long terme.

Compte tenu de l'importance du secteur artisanal dans le tissu social des pays ouest-africains (en particulier au Sénégal) et de la difficulté à dissocier les effets du secteur artisanal de ceux du secteur industriel sur la surexploitation des stocks de sardinelles ainsi que des effets des changements climatiques sur les extinctions locales de certains des stocks, une approche appropriée consisterait à suivre une stratégie d'interdiction progressive, ou plutôt par étapes. Cette stratégie pourrait s'effectuer à la lumière d'un suivi scientifique de l'évolution de l'état des stocks de sardinelles en réponse à la diminution de l'effort de pêche. L'interdiction pourrait commencer par cibler le secteur industriel,



qui dans le cas de cette pêcherie est opéré par des entités étrangères en Mauritanie et en Guinée-Bissau. Concernant la Mauritanie par exemple, cela semble réaliste étant donné que le gouvernement s'est engagé à réduire la pêche destinée à la production de farine de poisson en augmentant les taxes à l'exportation (Marti Dominguez, 2018). Il serait donc opportun de réduire les subventions au carburant accordées à la flotte industrielle battant son pavillon.

Cette approche graduelle appliquée d'abord au secteur industriel réduirait probablement significativement l'effort de pêche industrielle, ce qui augmenterait les possibilités de capture du secteur artisanal tout en réduisant la pression exercée sur les stocks de sardinelles dans l'ensemble de la région. Cela signifie qu'avec l'augmentation des revenus par sortie de pêche, les subventions au secteur artisanal pourraient être supprimées plus facilement en raison de la réduction des pressions sociales qui pourraient découler de l'interdiction. Une mise en garde concerne ici la capacité nécessaire pour surveiller les pêcheries industrielles, mais aussi le développement d'un système de gestion pour le secteur artisanal qui ne reposerait pas sur des subventions au carburant. En effet, les pêcheurs artisanaux sénégalais sont incités à enregistrer leurs pirogues de pêche, car leur accès aux subventions au carburant en dépend (Belhabib et al., à paraître). Étant donné que la surveillance en mer est limitée dans les eaux du pays, l'interdiction de ces subventions pourrait donc amener certains pêcheurs à ne plus enregistrer leurs pirogues. En outre, comme le notent certains experts locaux interviewés dans le cadre de cette étude, certaines subventions sur le carburant ne sont pas utilisées pour la pêche, car le carburant détaxé est parfois détourné vers le marché noir. Par conséquent, là encore, une surveillance accrue est essentielle.

Certains points essentiels doivent être retenus concernant l'interdiction des subventions pour la pêche de stocks de poissons surexploités :

- Les sardinelles sont considérées comme surexploitées en Afrique de l'Ouest. Cela signifie que de nouvelles règles à l'OMC entraîneraient systématiquement l'interdiction des subventions aux flottes qui pêchent les sardinelles, ce qui diminuerait significativement la rentabilité de la plupart des flottes dans la pêcherie sur le court terme.
- On peut s'attendre à ce que cela amène à une diminution de l'effort de pêche, un rebond des stocks vers des niveaux plus durables et une augmentation de la rentabilité des activités de pêche sur le plus long terme. Pour maximiser ces effets bénéfiques, il serait néanmoins important qu'un contrôle et une surveillance efficaces soient en place, ce qui n'est pour l'instant pas le cas.
- L'Option 1a, qui interdirait uniquement les subventions pour la pêche ayant une incidence négative sur les stocks surexploités, aurait le même impact que l'Option 1, car il est clair que les subventions déboursées dans la pêcherie sont de nature à accroître l'effort de pêche, que les stocks sont aujourd'hui encore en situation de surpêche et que la gestion est trop faible pour éviter de potentiels effets négatifs.
- L'Option 1b, quant à elle, focalise l'interdiction de subventions uniquement dans les cas où un stock surexploité est ciblé. Comparée à l'Option 1, celle-ci n'aurait pas d'impact sur les flottes pour lesquelles les sardinelles sont des prises accessoires.
- Une approche graduelle ou séquentielle interdisant les subventions au secteur industriel en premier lieu pour réduire la compétition avec le secteur artisanal permettrait d'accroître les revenus des pêcheurs artisanaux avant l'interdiction de subventions pour ce secteur.



- Enfin, les stocks de sardinelles sont évalués et les recommandations sont claires (réduction de l'effort de pêche actuel) lorsqu'une évaluation est peu concluante, de sorte que l'Option 2 n'est pas réellement pertinente dans ce cas précis.

5.3 Surcapacité et surpêche

5.3.1 État des lieux

La pêcherie de sardinelles (ronde et plate) est manifestement en état de surcapacité au Sénégal (Ba et al., 2017), ce qui entraîne notamment un effet de « débordement » de quelque 400 pirogues sur la Mauritanie (RFI, 2018). Ce débordement a été rendu possible par les accords en vigueur entre le Sénégal et la Mauritanie permettant aux pêcheurs de cibler des zones de pêche artisanale où la compétition est moindre (Ba et al., 2019; Belhabib et al., 2014). Cette surcapacité est également illustrée en partie par les captures par unité d'effort et de manière plus prononcée dans le cas de la sardinelle ronde, dont l'exploitation est plus intense dans le secteur industriel en raison de son caractère non côtier et par la flotte de pirogues migratrices (Ba et al., 2017). Malgré cette situation de surcapacité que connaît la pêcherie de sardinelles, les stocks continuent d'être surexploités parce qu'elle est en libre accès. Cette situation amène à une baisse importante de la rentabilité de la pêche et une perte de performance économique globale (Ba et al., 2017). Comme l'indique la Section 4, les pirogues artisanales sénégalaises ne sont pas en mesure d'opérer de manière économiquement profitable en l'absence de subventions.

Il est également probable que l'augmentation de la pêche destinée au secteur de la farine de poisson en Mauritanie en 2013 et 2014 ait contribué à accroître la pression de pêche sur le stock de sardinelle ronde et à intensifier son exploitation par les chalutiers pélagiques industriels (Braham & Corten, 2015). En outre, la Mauritanie, qui concentre l'essentiel de l'effort de pêche industrielle, a étendu la limite de pêche pour les chalutiers pélagiques de 13 à 20 miles marins au large en 2012, ce qui a eu un effet négatif sur la rentabilité de la pêche industrielle aux sardinelles dans les eaux du pays (par exemple, pour les opérateurs de l'UE) (Braham & Corten, 2015). Cette rentabilité serait d'autant plus affectée dans le contexte d'une interdiction de subventions. Les opérateurs de l'UE, pour lesquels seules les subventions reçues (au carburant et à l'accès) semblent potentiellement permettre de dégager un excédent d'exploitation, ne seraient très probablement plus profitables si celles-ci venaient à être interdites. Il en va de même pour les flottes battant pavillon chinois et mauritanien, qui bénéficient de subventions sur le carburant et ne sembleraient pas en mesure de fonctionner de manière rentable dans le cas d'une interdiction de celles-ci à l'OMC.

La surcapacité se traduit par trop de bateaux pêchant trop peu de poissons alors que les stocks sont déjà évalués comme surexploités. Selon Ba et al. (2017), outre l'augmentation de l'effort de pêche exprimé en jours de mer et en nombre de pirogues, le matériel de pêche et les moteurs utilisés par le secteur artisanal sénégalais sont devenus de plus en plus efficaces et puissants. À titre d'exemple, entre 1993 et 2012, la plupart des pirogues sénégalaises à filet maillant encerclant sont passées d'un moteur hors-bord de 8 à 15 CV à 25 à 40 CV. La plupart des pirogues à senne tournante ont changé leur moteur de 25 à 40 CV pour un moteur de 40 à 60 HP (Belhabib et al., 2014). La capacité de pêche des pirogues de type sénégalais a donc substantiellement augmenté au cours des dernières décennies, que ce soit le nombre de pirogues, la puissance des moteurs ou la taille des embarcations (Belhabib et al., 2014; Belhabib & Pauly, 2015).



L'augmentation de la capacité dans la pêche et la situation de surcapacité qui en résulte ont été favorisées par trois facteurs : les importants flux de financements gouvernementaux dans le secteur de la pêche (Section 4), la concurrence entre les secteurs artisanal et industriel, notamment entre 2010 et 2012 en raison de la présence de la flotte russe au Sénégal, et le statut surexploité des stocks de sardinelle. Bien que ce dernier élément puisse sembler contre-intuitif, la surexploitation, qui se manifeste par une baisse des prises et des captures par unité d'effort, a conduit la pêche artisanale à augmenter en capacité (taille et puissance des pirogues), en effort (temps en mer) et en portée géographique (migrations ou effets de débordement), par exemple avec le déplacement d'une partie de l'effort en Mauritanie. Quelque 400 pirogues sénégalaises migrent en Mauritanie pour pêcher et débarquer leurs poissons au Sénégal, réduisant ainsi la pression et la surcapacité sur les stocks de sardinelle au Sénégal. Certaines pirogues débarquent en Mauritanie et constituent une partie de l'économie locale.

5.3.2 Impact potentiel de l'application des règles

Les subventions contribuant à la surcapacité et la surpêche sont celles qui augmentent la capacité et l'effort de pêche au-delà des limites permettant de maintenir les stocks de poissons à des niveaux durables. Une série d'options spécifiques d'interdiction de subventions sont examinées ci-dessous, à savoir : (Option 1) une interdiction des subventions pour la construction ou la modernisation de navires de pêche ou l'acquisition d'équipements; (Option 2) une interdiction des subventions pour l'importation ou le transfert de navires de pêche; (Option 3a) une interdiction des subventions pour les coûts d'exploitation, y compris le carburant; (Option 3b) une interdiction des subventions pour les coûts d'exploitation, à l'exclusion des subventions pour le carburant; (Option 4a) une interdiction des subventions octroyées par un membre de l'OMC pour la pêche dans les eaux situées au-delà de sa juridiction nationale; (Option 4b) une interdiction des subventions octroyées par un membre de l'OMC pour la pêche industrielle dans les eaux situées au-delà de sa juridiction nationale; et (Option 5) une interdiction des subventions accordées sous forme de droits d'accès à un prix inférieur au prix coûtant pour la pêche dans la ZEE d'un autre membre de l'OMC.

OPTION 1 : TOUTES LES SUBVENTIONS POUR LA CONSTRUCTION OU LA MODERNISATION DE NAVIRES DE PÊCHE OU L'ACQUISITION D'ÉQUIPEMENTS SONT INTERDITES

À court terme, cette option ne se traduirait pas nécessairement par un déclin de l'effort de pêche industrielle dans la pêche de sardinelle et dans la région plus généralement, étant donné que la plupart des navires y opèrent déjà depuis plusieurs années et que les nouveaux navires sont plutôt rares, à l'exception de ceux en provenance de Chine (Financial Times, 2018). Selon les données de l'OCDE, la Chine octroie des subventions pour la construction et la modernisation des navires. Cette option pourrait donc contribuer à limiter l'augmentation potentielle et, à plus long terme, le maintien de la capacité de la flotte d'origine chinoise dans la pêche de sardinelle.

En ce qui concerne le secteur artisanal, cette interdiction pourrait contribuer à limiter considérablement le nombre croissant de pirogues dans la sous-région, augmentation qui est principalement facilitée par les subventions à l'acquisition de moteurs au Sénégal. Ceci semble donc plaider en défaveur d'une exception pour le secteur artisanal. Cependant, il convient de noter que le nombre de pirogues ciblant les sardinelles (filet maillant encerclant et senne tournante) a augmenté assez lentement par rapport à l'évolution du reste du parc piroguier (Ba et al., 2017). Ceci signifie que l'interdiction de subventionner la construction de nouvelles pirogues (au-delà du gel temporaire des



licences et des subventions) et l'acquisition des moteurs ralentiraient l'augmentation de la capacité et de l'effort de pêche artisanale de manière générale, mais qu'elle devrait avoir peu d'effet sur l'effort de pêche visant les sardinelles. Toutefois, l'interdiction des subventions sur les moteurs, estimées à 3,75 milliards FCFA rien qu'au Sénégal entre 2016 et 2017, contribuerait à moyen terme à réduire l'effort de pêche ciblant les sardinelles si les pêcheurs ne sont pas en mesure de réinvestir dans de nouveaux moteurs, ces derniers ayant une durée de vie relativement courte. Cela pourrait entraîner le déclin de la flotte artisanale sénégalaise, au moins à court terme, la réduction de la surcapacité dans les eaux sénégalaises et la nécessité de trouver des stratégies d'adaptation. À moyen terme, cela permettrait probablement aux stocks de sardinelles de se reconstituer et augmenterait la rentabilité des pêcheurs et navires qui resteraient dans la pêcherie, ou qui s'y réengageraient au bout d'un moment.

OPTION 2 : TOUTES LES SUBVENTIONS POUR L'IMPORTATION OU LE TRANSFERT DE NAVIRES DE PÊCHE SONT INTERDITES

Cette discipline s'appliquerait principalement au secteur industriel, dans les cas où les entreprises bénéficient d'une forme de subvention pour le transfert ou l'importation de navires. Rien n'indique que de telles subventions existent pour la pêcherie de sardinelles en Afrique de l'Ouest. Il existe des exonérations fiscales accordées aux importations de produits destinés aux navires nationaux, mais elles ne font pas l'objet de cette discipline.

OPTION 3A : TOUTES LES SUBVENTIONS POUR LES COÛTS D'EXPLOITATION, Y COMPRIS LE CARBURANT, SONT INTERDITES

Cette option est de loin la plus contraignante, d'un point de vue global, pour les flottes de pêche ciblant les sardinelles en Afrique de l'Ouest. En effet, les coûts du carburant associés à la pêche artisanale représentent jusqu'à 60 pour cent des coûts variables totaux selon les estimations présentées dans la Section 4, en particulier au Sénégal (Dème, 2012). Les coûts du carburant sont un facteur déterminant de la rentabilité économique de la pêche malgré son rôle social tout aussi important.

La mise en œuvre de cette option ferait subir au secteur artisanal sénégalais de lourdes pertes économiques à court terme, immédiatement après une éventuelle interdiction de subvention. Au Sénégal, avec les subventions au carburant, le secteur artisanal ne semble générer qu'un léger bénéfice de 10 pour cent (Figures 11 et 12), ce qui indique que les subventions aux combustibles sont probablement vitales pour une grande partie de ce secteur. Sans elles, il semblerait que les pirogues artisanales ciblant les sardinelles ne seraient pas rentables. Les données présentées plus haut (Section 4) suggèrent que les sennes artisanales pourraient subir une perte nette de 5 pour cent et les filets maillants encerclant une perte nette de 17 pour cent immédiatement après la prohibition. Il est également possible qu'au lieu de cesser leurs activités, certaines pirogues choisissent de cibler d'autres espèces plus viables économiquement ou de se diversifier davantage en utilisant d'autres types d'engins et en ciblant de nouveaux lieux de pêche (passage de pélagique à démersal, par exemple). La probabilité de ces scénarios doit toutefois être évaluée à la lumière du fait que les sardinelles font partie des habitudes alimentaires et du tissu social traditionnel. De plus, le fait que la plupart des stocks pêchés dans la sous-région soient pêchés à leur niveau durable maximum ou surexploité restreint fortement les options de pêche alternatives disponibles pour le secteur artisanal à court terme.

La réduction de la rentabilité de la pêche entraînerait probablement la sortie progressive des pirogues économiquement inefficaces de la pêcherie et une concurrence réduite. Suivraient sans



doute une reconstitution des stocks, ainsi qu'une augmentation des captures par unité d'effort et des revenus individuels. L'interdiction des subventions au carburant entraînerait des pertes immédiates pour les pirogues artisanales sénégalaises, mais, à plus long terme, avec la reconstitution des stocks de sardinelles, les possibilités de captures et donc les revenus par pirogue augmenteraient probablement. De plus, les coûts de la pêche pourraient également diminuer en raison de la diminution des distances parcourues et donc des coûts de carburant, ce qui devrait accroître la productivité et la rentabilité.

En Mauritanie, il est probable que le secteur artisanal soit moins fortement touché si une interdiction des subventions au carburant était appliquée. Il nous est impossible de savoir si les pirogues mauritaniennes seraient encore rentables en l'absence de subventions, mais leur rentabilité serait réduite, en tout cas dans une certaine mesure, ce qui pourrait également diminuer l'effort de pêche.

Une mise en garde est toutefois utile concernant certains impacts potentiellement négatifs d'une prohibition de subventions et la situation de coûts prohibitifs qu'elle générerait pour certains acteurs. En raison de son importance économique, sociale et culturelle, de sa contribution à la sécurité alimentaire et le fait que le secteur artisanal est généralement peu flexible en matière d'adaptation (en changeant de type d'engin et ciblant de nouvelles espèces) (Belhabib, Lam et al., 2016), un certain nombre de pêcheurs pourraient être tentés de réagir en intensifiant leur effort de pêche pour compenser la perte de revenus, même si cela est économiquement irrationnel. D'autres pourraient se tourner vers des pratiques de pêche INN particulièrement préjudiciables comme l'utilisation de techniques destructrices telles que la pêche à la dynamite et la pêche en période de fermeture ou dans des zones fermées. Ce type de comportements a déjà été observé dans d'autres pêcheries de la région, ce qui souligne l'importance d'accompagner une potentielle interdiction de subventions par une amélioration de la gestion et de la surveillance.

Le secteur industriel, exploité par de grands chalutiers pélagiques, ferait face à une situation similaire. L'interdiction des subventions sur le carburant affecterait négativement la rentabilité de l'essentiel des flottes. Pour les flottes des États membres de l'UE, étant donné que même avec les subventions estimées au carburant la rentabilité semble difficile à atteindre, il est vraisemblable que l'interdiction de subventions générerait une situation de pertes significatives qui rendrait difficile la continuation de leurs activités de pêche. En l'absence de subventions au carburant, il semble que les chalutiers pélagiques battant pavillon chinois et mauritanien recouvreraient à peine leurs coûts opérationnels — une situation difficilement viable financièrement étant donné la nécessité de dégager un excédent opérationnel pour couvrir les autres types de coûts auxquels les armateurs font face. En résulterait probablement une diminution significative de leur effort de pêche. Un rapport de Greenpeace utilisant les rapports financiers de la Chinese National Fisheries Corporation (CNFC)²⁶ pour analyser les performances financières de la société, qui opère également en Afrique de l'Ouest, semble corroborer notre conclusion. L'étude démontre que cette société opérerait à perte sans subventions sur le carburant.

Notre analyse suggère donc qu'une baisse de la rentabilité économique des activités de pêche industrielle en l'absence de subventions pourrait mener à une réduction significative de la flotte de chalutiers pélagiques dans la sous-région et une réduction de la concurrence avec le secteur artisanal, qui contribueraient également à une augmentation des possibilités de capture à moyen et long terme.

²⁶ Il est à noter que la CNFC possède aussi des usines de transformation et récupérerait potentiellement ses pertes avec la valeur ajoutée à la transformation et à l'exportation.



Cela permettrait un accroissement des revenus et une diminution du besoin de subventions des flottes artisanales et industrielles restant actives dans la pêche.

OPTION 3B : TOUTES LES SUBVENTIONS POUR LES COÛTS D'EXPLOITATION, À L'EXCLUSION DES SUBVENTIONS POUR LE CARBURANT, SONT INTERDITES

Les subventions au carburant représentent le type de subventions le plus important pour les flottes ciblant les sardinelles (et de manière générale dans la région), tandis que les subventions reçues pour d'autres éléments de coûts variables sont, au mieux, marginales et n'ont pas d'impact significatif sur la rentabilité des flottes. Il s'agit principalement d'exemptions de taxes sur les matériaux et les équipements, les lubrifiants, les huiles, etc. qui réduisent les coûts d'entretien. Il semble peu probable que l'interdiction de ces formes de subvention contribue significativement à la reconstitution des stocks de sardinelles dans la région. Cette option pourrait néanmoins affecter négativement les activités de la flotte artisanale, en particulier au Sénégal, et les activités associées à la pêche artisanale dans la mesure où tous les éléments de coûts, même minimes, peuvent avoir leur importance dans une situation de rentabilité en déclin. Les effets néfastes pourraient toutefois être limités si l'interdiction est introduite de manière graduelle.

Dans tous les cas, il serait important de renforcer le suivi, le contrôle et la surveillance en mer pour éviter une stratégie de surcompensation par la pêche INN afin de récupérer les revenus perdus.

OPTION 4A : TOUTES LES SUBVENTIONS OCTROYÉES PAR UN MEMBRE DE L'OMC POUR LA PÊCHE DANS LES EAUX SITUÉES AU-DELÀ DE SA JURIDICTION NATIONALE SONT INTERDITES

Avec cette option, un État membre de l'OMC ne pourrait plus subventionner les activités de pêche se déroulant au-delà des eaux sous sa juridiction. L'interdiction comprendrait à la fois les activités de pêche artisanale et industrielle et concernerait la flotte artisanale sénégalaise pêchant dans les eaux mauritaniennes, la flotte de l'UE pêchant dans les eaux mauritaniennes et bissau-guinéennes, la flotte d'origine chinoise pêchant en Mauritanie (principalement sous pavillon mauritanien), en Gambie et en Guinée-Bissau et potentiellement les flottes russes et celles battant pavillons de complaisance, mais d'origine inconnue.

L'interdiction causerait probablement une diminution importante de l'effort de pêche industrielle. Elle affecterait les flottes des États membres de l'UE, qui ne pourraient vraisemblablement plus opérer de manière profitable suite à l'interdiction des subventions au carburant et à l'accès dont elles bénéficient, mais également les flottes battant pavillon mauritanien et chinois, qui semblent également fortement dépendre des subventions au carburant et potentiellement d'autres types de subventions. Une partie de ces chalutiers pélagiques devraient alors cesser progressivement leurs activités, mais certains d'entre eux pourraient tenter de compenser en se livrant à des activités INN à court terme ou en trouvant des moyens de réduire leurs coûts (par exemple, main-d'œuvre bon marché, travail forcé à bord des navires, trafic de personnes, etc.), ce à quoi il faut prendre garde. Une telle option pourrait également amener à une augmentation importante de l'effort de pêche artisanale au Sénégal suite au redéploiement des pirogues qui pêchaient en eaux mauritaniennes. Une telle situation impliquerait probablement une augmentation de la pression de pêche sur les stocks de sardinelles au niveau local, imitant ainsi l'exemple du Ghana dans les années quatre-vingt-dix : alors que la plupart des États africains avaient déclaré leur ZEE, la flotte de pêche ghanéenne avait été forcée à se redéployer au Ghana (Atta-Mills et al., 2004).



La réduction de l'effort de pêche du secteur industriel entraînerait très probablement une augmentation des stocks et donc des opportunités de captures et de la profitabilité générale pour le secteur artisanal ainsi que pour les chalutiers pélagiques parvenant à continuer à opérer dans la pêche sans subventions.

OPTION 4B : TOUTES LES SUBVENTIONS OCTROYÉES PAR UN MEMBRE DE L'OMC POUR LA PÊCHE INDUSTRIELLE DANS LES EAUX SITUÉES AU-DELÀ DE SA JURIDICTION NATIONALE SONT INTERDITES

Cette option est similaire à l'Option 4a, à la différence près qu'elle exclut le secteur artisanal. Cela voudrait dire que la flotte migrante sénégalaise, qui n'aurait plus besoin de se redéployer au Sénégal, pourrait continuer à pêcher en Mauritanie et ailleurs. Les résultats attendus pour le secteur industriel seraient similaires à ceux de l'Option 4a, avec toutefois des possibilités de capture accrues pour le secteur artisanal sédentaire et migrant.

OPTION 5 : TOUTES LES SUBVENTIONS ACCORDÉES SOUS FORME DE DROITS D'ACCÈS À UN PRIX INFÉRIEUR AU PRIX COÛTANT POUR LA PÊCHE DANS LA ZEE D'UN AUTRE MEMBRE DE L'OMC SONT INTERDITES

Cette option aurait aussi probablement un impact significatif, en partie parce que la plupart des activités de pêche industrielle dans la région s'inscrivent dans le cadre d'accords de pêche en vertu desquels les gouvernements subventionnent l'accès de leurs flottes aux eaux des États ouest-africains. À cela s'ajoute le modèle unique des pirogues migratrices sénégalaises, selon lequel les pirogues artisanales sénégalaises déploient leurs activités de pêche dans les eaux de pays voisins (avec le soutien financier du gouvernement sénégalais). Les navires pêchant hors des eaux de leur État d'origine jouissent donc de possibilités de pêche moyennant de frais réduits, leurs gouvernements respectifs payant souvent pour les droits d'accès au moins en partie. Ces accords portant sur les droits d'accès ne sont néanmoins pas toujours rendus publics (à l'exception des accords de pêche de l'UE) et il est donc difficile de comprendre l'étendue exacte de l'impact d'une interdiction éventuelle de telles subventions. Cependant, la direction de l'impact semble évidente : la suppression des subventions augmenterait les frais d'accès des chalutiers pélagiques industriels et des pirogues sénégalaises artisanales opérant en Mauritanie, réduisant ainsi leur profitabilité. La capacité économique des chalutiers pélagiques de l'UE (Section 4) en particulier serait affectée parce qu'elle dépend clairement de ce soutien financier. Cela pourrait également être le cas pour les navires chinois, bien que leurs modalités d'accès restent inconnues (Belhabib, Sumaila, Lam et al., 2015).

Comme souligné plus haut pour d'autres options, il existe un risque que les navires cessent d'opérer légalement et se livrent à des activités de pêche non autorisées pour compenser les pertes financières liées à une augmentation des frais d'accès. Une telle possibilité a notamment été illustrée par le cas de certains chalutiers pélagiques russes. Après avoir perdu la capacité de pêcher légalement au Sénégal à cause d'une interdiction et faute de surveillance, ils sont revenus pour pêcher illégalement (Belhabib et al., 2014). Cette possibilité doit être prise au sérieux.

Néanmoins, on peut s'attendre à ce que cette option réduise significativement l'effort de pêche industrielle dans la pêche de sardinelles, bien que probablement moins qu'une interdiction des subventions au carburant. Par conséquent, elle pourrait contribuer à la reconstitution des stocks et à une amélioration des captures et de la rentabilité pour le secteur artisanal et les navires industriels restant dans la pêche.



Les Options 4a et 5 partagent également un résultat potentiel similaire, en ce sens que limiter l'accès de la flotte artisanale migrante sénégalaise à d'autres lieux de pêche (notamment la Mauritanie et la Gambie) aurait sans doute des effets néfastes sur les stocks de sardinelle au Sénégal. Compte tenu de l'importance culturelle et socio-économique de la pêche aux sardinelles au Sénégal, une interdiction de subventions qui entraînerait une augmentation des coûts d'accès à d'autres lieux de pêche pourrait amener à un transfert de la capacité de pêche au Sénégal, ce qui augmenterait encore la pression de pêche au Sénégal. Une telle situation générerait aussi probablement des conflits sociaux entre les pêcheurs sénégalais et les autorités mauritaniennes, comme l'ont démontré certains affrontements violents par le passé (BBC, 2017; VOA Afrique, 2018), et finirait certainement par accroître les incursions illégales des pirogues sénégalaises en Mauritanie et dans d'autres pays de la sous-région. Par conséquent, dans le cas des pays en voie de développement et des pays les moins avancés, l'accès subventionné à de nouvelles zones de pêche pour les pêcheries hautement traditionnelles et artisanales pourrait constituer une option d'exception qu'il serait intéressant d'explorer.

5.3.3 Traitement spécial et différencié

Dans le cadre des négociations de l'OMC sur les subventions à la pêche, l'une des questions importantes qui se pose concerne le traitement spécial et différencié, c'est-à-dire d'éventuels droits spéciaux conférés aux pays en voie de développement et aux pays les moins avancés, en particulier de possibles exceptions les exemptant de l'application de certaines disciplines. C'est dans le cadre des possibles nouvelles règles concernant les subventions qui contribuent à la surcapacité et la surpêche que cet aspect est le plus pertinent, car c'est dans ce domaine que la question de potentielles exceptions a été le plus discutée. Nous nous penchons ici sur trois types d'exceptions possibles : (a) une exception pour les pays en voie de développement pour la pêche artisanale; (b) une exception pour les pays en voie de développement pour la pêche au sein de leur ZEE; et (c) une exception pour les pays les moins avancés qui exempterait toute la pêche des flottes sénégalaises et mauritaniennes.

EXCEPTION POUR LES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT POUR LA PÊCHE ARTISANALE

Dans cette pêche, une telle exception exempterait les flottes artisanales sénégalaise et mauritanienne. Elle permettrait également éventuellement à la Gambie et la Guinée-Bissau de subventionner la pêche artisanale si leurs gouvernements le souhaitaient. Les subventions au carburant pour la pêche artisanale dans les pays en voie de développement ont souvent pour but de répondre à des contraintes bien spécifiques, même si elles contribuent aussi à la surexploitation des stocks. La pêche artisanale subventionnée s'inscrit généralement dans un contexte marqué par un taux de pauvreté élevé, une forte dépendance à la pêche de subsistance, qui constitue une source vitale de protéines animales, des moyens de subsistance alternatifs limités pour les pêcheurs, une forte importance culturelle et traditionnelle de la pêche ainsi qu'une concurrence avec un secteur industriel souvent mal surveillé. Il est également important de noter qu'en Afrique de l'Ouest, la pêche artisanale aux sardinelles n'est pas confrontée au déclin des captures seulement en raison de la pression excessive qu'elle exerce sur les stocks, mais aussi à cause de la concurrence excessive des grands chalutiers pélagiques au nord (Mauritanie) et au sud (Guinée-Bissau) et des migrations de poissons liées aux changements climatiques. Il n'est pas évident d'isoler les effets cumulatifs de la surcapacité artisanale, de la surcapacité industrielle et des changements climatiques. Les subventions au carburant et autres subventions peuvent permettre au secteur artisanal de trouver de nouveaux lieux de pêche, de suivre les migrations de poissons dues au climat et de réduire la capacité dans les eaux où la surcapacité est la plus importante (telles que celles du Sénégal). On peut donc y voir de



bonnes raisons d'octroyer une telle exception. Celle-ci répondrait aux priorités sociales et aux besoins immédiats des populations ouest-africaines en matière de sécurité alimentaire, même si l'amélioration à long terme de la durabilité des activités de pêche reste évidemment souhaitable. Avec les extinctions locales provoquées, entre autres, par les changements climatiques, les subventions au carburant sont devenues dans une certaine mesure nécessaires pour un segment de la flotte artisanale, qui doit « suivre le poisson » en Mauritanie. Cela va au-delà de la surexploitation et de la surcapacité. À mesure que les changements climatiques modifient la distribution géographique des stocks de poisson, l'effort de pêche suit les mouvements de ces poissons (Belhabib, Lam et al., 2016). Une idée pour s'assurer qu'une telle exception ne porte pas atteinte à la durabilité sur le long terme serait de l'octroyer uniquement dans les cas où il existe un système de gestion durable des ressources. Cependant, il est important de considérer que le développement de plans de gestion effectifs peut être sujet à un long processus de consultation, d'étude et de mise en place, ce qui limiterait drastiquement la portée de cette exception pour les pays de la région.

Une autre option serait d'octroyer à la pêche artisanale une période de transition au lieu d'une exception complète. Les subventions à la flotte industrielle seraient interdites en premier. Les stocks de poisson transfrontaliers de sardinelles pourraient se reconstituer en partie grâce à une réduction de l'effort de pêche industrielle, même si ce dernier se concentre en Mauritanie. Avec l'augmentation des captures du secteur artisanal qui en résulterait, les subventions pour le carburant et le renforcement des capacités pourraient devenir obsolètes et les revenus pourraient augmenter même avec leur suppression. Une telle période de transition serait également utile dans le cadre des disciplines sur les subventions concernant la pêche de stocks évalués comme surexploités. Suite à l'interdiction de subventions pour le secteur industriel, les stocks de sardinelles devraient être réévalués au niveau régional et les gouvernements devraient établir de nouveaux objectifs de gestion, à la lumière desquels les subventions au secteur artisanal pourraient ou non être maintenues.

EXCEPTION POUR LES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT POUR LA PÊCHE AU SEIN DE LEUR ZEE

Cette exemption s'appliquerait aux subventions déboursées en faveur des flottes sénégalaise et mauritanienne, à l'exception de la flotte migrante sénégalaise, et elle permettrait également à la Guinée-Bissau et la Gambie de subventionner la pêche dans leur ZEE s'ils le souhaitent. Les navires industriels battant pavillon mauritanien et opérant en Mauritanie pourraient conserver leurs subventions au carburant. Cette exception peut sembler plus difficile à justifier qu'une exception pour la pêche artisanale, dans la mesure où le soutien financier ne répond pas aux mêmes impératifs socio-économiques et alimentaires. Cette option pourrait également avoir d'importants effets indésirables en offrant aux navires la possibilité de changer de pavillon afin d'obtenir des avantages financiers, pratique déjà courante dans la région, tout en maintenant l'effort de pêche à des niveaux excessifs. Cette option comporte donc d'importants risques.

EXCEPTION POUR LES PAYS LES MOINS AVANCÉS

Une autre option serait une exception limitée aux pays les moins avancés. Les effets de cette option seraient similaires à ceux de l'option précédente, mis à part le fait qu'elle s'appliquerait également à la flotte migrante sénégalaise. Cette exception comporterait également les mêmes risques que l'option précédente en matière de possibilités de re-pavillonnement pour les navires industriels. Il pourrait donc s'avérer difficile d'éviter que ces derniers utilisent le pavillon des pays les moins avancés pour éviter l'interdiction de subvention.



5.3.4 Conclusion

Nous avons examiné les impacts potentiels de différentes options possibles concernant une éventuelle interdiction des subventions contribuant à la surcapacité et la surpêche. La pêche de sardinelles en Afrique de l'Ouest bénéficierait d'une réduction de l'effort et de la capacité de pêche, qui pourrait permettre la reconstitution des stocks et l'amélioration de la durabilité économique et environnementale des activités de pêche qui y sont déployées. Il ressort de la discussion ci-dessus que l'interdiction des subventions au carburant, à la construction de navires et d'équipements et à l'accès aux eaux de pays tiers auraient probablement l'impact le plus important sur la rentabilité des flottes, l'effort de pêche et donc, en définitive, la durabilité de la pêche. Les options interdisant les subventions à la pêche dans des eaux situées au-delà de la ZEE d'un État membre de l'OMC auraient également sans doute un impact substantiel sur les flottes de pêche en eaux lointaines, notamment pour les chalutiers battant pavillon de la Mauritanie, de la Chine et des pays de l'UE (ainsi que la flotte migrante sénégalaise, dans le cas de l'Option 4b).

Une diminution globale de l'effort de pêche permettrait très probablement d'accroître les possibilités de capture et la rentabilité économique pour le secteur artisanal et les navires industriels qui continueraient d'opérer dans la pêche. Toutefois, les répercussions sociales et économiques d'une interdiction des subventions sur le secteur artisanal pourraient être préjudiciables à court terme. Ces répercussions pourraient être évitées par la mise en place d'une exception ou d'une période de transition pour ce type de pêche. Si une telle interdiction n'était appliquée qu'au secteur industriel, ou entrerait en vigueur d'abord pour celui-ci, le secteur artisanal pourrait bénéficier des effets positifs d'un effort de pêche global réduit. Ceci rendrait une réforme des subventions octroyées aux flottes artisanales plus facile.

Il est également important d'assurer que des plans nationaux et régionaux de gestion de la pêche existent et que le système de contrôle, surveillance et suivi soit efficace pour empêcher les navires de compenser leur manque à gagner par des activités de pêche INN. On trouve parmi ces moyens de compensation des incursions plus fréquentes dans les zones de pêche artisanale côtières, l'utilisation de types d'engins illégaux et d'autres moyens d'intensifier l'effort de pêche en général (Belhabib et al., 2014).



6.0 Pistes et soutien pour la réforme

Certaines des possibles nouvelles règles de l'OMC sur les subventions à la pêche pourraient nécessiter d'importants efforts de réforme dans les pays de la région, en particulier le Sénégal et la Mauritanie. Même s'ils étaient exemptés d'une éventuelle interdiction des subventions contribuant à la surpêche et à la surcapacité, la prohibition des subventions concernant la pêche de stocks surexploités signifierait que dans la situation actuelle, certaines de leurs subventions devraient être supprimées (les stocks de sardinelles étant surexploités).

La reconstitution des stocks de sardinelles est une priorité et les subventions à la pêche ont contribué à la surcapacité et la surexploitation des stocks. Bien que des mesures doivent être prises pour permettre à ces stocks — et à d'autres stocks similaires — de se reconstituer, une conception prudente de ces politiques est justifiée. Une telle approche est particulièrement importante dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030, qui intègre différents objectifs prioritaires tels que la durabilité environnementale, l'élimination de la pauvreté et la sécurité alimentaire. Ces objectifs devront être atteints simultanément dans des contextes toujours empreints de leurs propres valeurs culturelles et traditionnelles. Nous offrons donc ci-dessous certaines pistes et perspectives concernant la manière dont ces efforts de réforme peuvent être conçus, soutenus et accompagnés.

SURVEILLANCE, CONTRÔLE ET SUIVI

Améliorer le suivi, le contrôle et la surveillance et la gestion de la pêche en général est une condition cruciale pour la réussite des efforts de réforme des politiques de subvention dans la région. À l'heure actuelle, l'effort de pêche n'est pratiquement pas limité et le système de gestion actuel permet de déplacer l'effort d'une pêcherie à une autre, ce qui pourrait entraîner un déplacement du problème vers d'autres pêcheries. Il est important de concevoir de meilleures politiques de subvention, notamment en s'éloignant des types de subventions les plus néfastes en optant pour des types de soutien alternatifs et plus durables, mais l'efficacité d'une telle entreprise pourrait être significativement réduite si le système actuel de gestion et de suivi, de contrôle et de surveillance n'est pas efficace. L'interdiction de certaines subventions pourrait inciter à augmenter l'effort de pêche et à compenser les pertes financières par d'autres moyens (la pêche dans les zones marines protégées et les zones côtières, la sous-déclaration des captures et d'autres activités de pêche INN). Il existe déjà certains mécanismes et cadres permettant une meilleure gestion concertée. La Mauritanie, par exemple, utilise des quotas de capture pour ses flottes industrielles. La CSRP, qui mène déjà des activités de surveillance par l'intermédiaire des pays membres, pourrait également maintenir (ou plutôt activer) le registre régional des navires de pêche. Les pays pourraient également mettre en place une procédure de vérification des navires de pêche et de leurs sociétés en enquêtant sur leurs activités passées afin d'exclure les navires à haut risque de leurs listes de pêche. Certains efforts de ce type existent déjà (*Criminal Record of Fishing Vessels*, *Skylight*, *TrygMatt Tracking*, etc.) et devraient être consultés et utilisés pour améliorer le suivi, le contrôle et la surveillance.

ACCOMPAGNEMENT FINANCIER DES PÊCHEURS ET ACTEURS AFFECTÉS

Pour accompagner de manière adéquate les efforts de réforme, il pourrait s'avérer fondamental d'offrir un soutien financier temporaire aux pêcheurs affectés négativement par le retrait de leurs subventions. Ce type d'accompagnement financier temporaire pourrait prendre la forme



d'une assurance-emploi si les pêcheurs perdaient leur capacité à mener leurs activités à cause de l'interdiction de subvention. Selon l'OCDE, les paiements basés sur le revenu sont les plus efficaces pour soutenir le revenu des pêcheurs. Ces paiements permettent aux pêcheurs de maintenir leurs activités et contribuent moins à la surcapacité et la surpêche que d'autres subventions plus courantes (Martini & Innes, 2018). Si l'objectif du gouvernement est d'aider les pêcheurs à atteindre un niveau de revenus plus comparable à celui d'autres secteurs, il s'agira peut-être de la meilleure approche sectorielle. Par contre, dans le contexte des programmes sociaux existants, il peut être difficile de justifier un système spécifique pour un secteur particulier. De plus, ces programmes pourraient ne pas être bien accueillis par les pêcheurs s'ils sont perçus comme des aides. Les pêcheurs préfèrent considérer qu'ils gagnent leur vie de manière équitable et que les politiques d'assistance ne sont là que pour les aider à surmonter des facteurs hors de leur contrôle. Toutefois, si aucune exception ou période de transition n'est adoptée, ce soutien pourrait devenir nécessaire et il pourrait être versé par le biais de coopératives locales, injecté sous forme de revenu de sécurité sociale destiné spécifiquement à la pêche (et potentiellement à certaines activités similaires tels que l'agriculture). Ces programmes pourraient aussi être temporaires, mais récurrents. En effet, dans l'hypothèse où le suivi, le contrôle et la surveillance sont effectivement renforcés, une meilleure gestion pourrait permettre aux stocks de se reconstituer périodiquement au moyen de fermetures prolongées et récurrentes. Au cours de ces fermetures temporaires, les pêcheurs artisanaux pourraient toucher un revenu du gouvernement en fonction du nombre d'heures travaillées et des impôts payés précédemment. Certains secteurs connexes, comme le secteur de la transformation, pourraient également être sujets à des pertes de revenu à court terme dues à la non-disponibilité des produits qu'ils transforment. Une forme de soutien pourrait ici aussi s'avérer utile. Malheureusement, les effets du déclin de la disponibilité de sardinelles suite à la diminution des captures sont déjà un problème dans la région.

RÉORIENTATION VERS DES POLITIQUES SOCIALES NON SECTORIELLES

Une stratégie plus générale consisterait à réorienter les politiques sectorielles vers le développement rural et d'autres politiques générales de soutien social comme l'éducation afin de permettre la création de moyens de subsistance alternatifs. Ceci est particulièrement important, étant donné que le taux d'alphabétisation dans les communautés de pêcheurs est bas et que les options de moyens de subsistance alternatifs sont limitées. De telles mesures peuvent être difficiles dans les sociétés de pêche traditionnelles, car la pêche dépasse la simple notion économique et qu'elle est profondément ancrée dans le tissu social et l'identité locale (comme dans le cas des pêcheries indigènes).

CRÉATION D'AIRES MARINES PROTÉGÉES

Selon Ba et al. (2019), la limitation de l'effort de pêche devrait être associée à la création d'aires marines protégées afin de maximiser l'effet positif sur la biomasse de sardinelles et les indicateurs économiques au sein de la pêcherie. Les auteurs notent également que les effets des fermetures spatio-temporelles sur les stocks et sur les indicateurs économiques sont plus évidents lorsqu'une pêcherie est dans un état de surexploitation (Ba et al., 2019). De telles fermetures spatio-temporelles de la pêche aux sardinelles, strictement surveillées et mises en œuvre, pourraient être appliquées à l'aide de fonds publics libérés par la réforme des subventions destinées à renforcer l'effort. Ces nouveaux fonds pourraient être utilisés pour renforcer les mécanismes de fermeture existants ou en créer de nouveaux, permettant ainsi la reconstitution des stocks. Cela pourrait être fait conjointement avec les stratégies mentionnées ci-dessus — renforcement du suivi, du contrôle et de la surveillance



et accompagnement financier des pêcheurs affectés — et pourrait permettre à long terme une augmentation des captures, en particulier dans le secteur artisanal, et donc une performance économique accrue, limitant par conséquent le besoin de subventions.

ASSISTANCE TECHNIQUE

Toutes les options mentionnées ci-dessus procurent des avantages directs aux pêcheurs, contrairement aux subventions (notamment au carburant), qui peuvent ne pas générer de bénéfices pour ces derniers et contribuer à la surcapacité, à la surexploitation et à la pêche INN si le suivi fait défaut et des plans de gestion efficaces ne sont pas en place. La réforme progressive des subventions qui ont pour effet d'accroître la capacité et l'effort de pêche, soutenue par certaines de ces politiques d'accompagnement, apparaît donc comme une approche rationnelle. Un tel processus doit être envisagé conjointement avec un renforcement des capacités, qui pourrait faire l'objet de plans d'assistance technique bien pensés et qui tiennent compte des nouvelles disciplines de l'OMC en matière de subventions à la pêche et des changements qu'elles impliquent.

Cette assistance technique pourrait notamment être utile pour concevoir les efforts et mesures de réforme des politiques de subventions qui seraient nécessaires pour mettre en œuvre un éventuel accord de l'OMC. Par exemple, les disciplines d'un tel accord pourraient nécessiter la mise en place d'une procédure de vérification pour s'assurer que les navires de pêche n'ont pas été impliqués dans des activités de pêche INN avant d'octroyer une subvention à leurs opérateurs. Au vu du partage limité d'information et de l'aspect transfrontalier de la pêche INN, qui dans le cas des sardinelles n'est pas sujette à la liste INN d'une ORGP, une telle procédure pourrait s'appuyer sur des listes alternatives qui permettraient d'obtenir une information de base à vérifier auprès des états (*Criminal Record of Fishing Vessels*, listes de la CSRP, etc.). Les nouvelles règles de l'OMC pourraient également nécessiter l'adoption d'une procédure pour s'assurer que les subventions ne sont pas octroyées aux flottes qui pêchent des stocks surexploités. De manière plus générale, et indépendamment de la question de savoir exactement quelles obligations s'appliqueront aux États ouest-africains, l'OMC aurait dans tous les cas avantage à repenser ses politiques de subventions pour les réorienter autant que faire se peut vers des formes de soutien neutres, voire bénéfiques, en matière de durabilité. L'établissement de telles procédures, mesures et stratégies de réforme nécessiterait des ressources et des capacités qui pourraient être soutenues par une assistance technique.

Le renforcement des capacités de suivi, de contrôle et de surveillance des États ouest-africains serait également nécessaire afin de leur permettre d'identifier les activités de pêche INN (que ce soit en tant qu'État côtier, État du pavillon, ou État qui octroie une subvention) et déclencher l'interdiction de subvention pour les navires et opérateurs concernés. L'assistance technique pourrait ici se manifester sous forme d'opérations de surveillance conjointes ou d'activités de formation en matière d'accès aux nouvelles technologies de suivi des navires, de techniques d'embarquement et d'arraisonnement des navires et de recherche, d'obtention et d'analyse de preuve. Les départements chargés de la surveillance, du contrôle et du suivi pourraient être formés afin d'accroître leur capacité à accéder à certaines informations cruciales concernant les antécédents des navires. Un soutien financier pourrait également être mis à disposition pour travailler avec des tiers afin de déterminer si un navire et son propriétaire ont été impliqués dans des activités INN par le passé.

L'assistance technique pourrait également être particulièrement utile pour renforcer les capacités en matière d'évaluation des stocks, ce qui pourrait permettre, d'une part, de déclencher l'interdiction



de subventionner la pêche de stocks surexploités et, d'autre part, d'améliorer leur gestion suite aux résultats des évaluations. Des efforts de ce type sont déjà en place en Afrique de l'Ouest, notamment par le biais du navire de recherche R/V Fjord Nansen, qui effectue des campagnes d'évaluation de manière fréquente. Il est important de soutenir l'accès à ces données et d'améliorer les capacités de recherche locales afin de produire des points de référence de l'état des stocks à inclure dans les plans de gestion.



7.0 Conclusion

Nous avons examiné les impacts potentiels d'éventuelles nouvelles règles de l'OMC sur les subventions à la pêche dans le cadre de la pêche de sardinelles en Afrique de l'Ouest, en particulier dans les eaux de quatre pays ouest-africains membres de la CSRP, à savoir la Gambie, la Guinée-Bissau, la Mauritanie et le Sénégal. Notre analyse indique que les subventions à la pêche semblent avoir d'importants effets négatifs sur la durabilité de cette pêche, qui revêt pourtant une importance cruciale pour les populations ouest-africaines, mettant en lumière par le biais d'un cas très concret la pertinence des négociations de l'OMC dans ce domaine.

Les données présentées démontrent que les flottes actives dans la pêche de sardinelles bénéficient pour la plupart de subventions qui semblent jouer un rôle important du point de vue de leur rentabilité. En d'autres termes, la plupart des activités de pêche industrielle et artisanale ciblant les sardinelles ne seraient sans doute pas économiquement viables sans les subventions dont elles bénéficient. C'est en particulier le cas des flottes battant pavillon de la Mauritanie (industrielle), du Sénégal (artisanale) et de l'UE (industrielle). Alors que toutes ces flottes semblent recevoir des subventions au carburant, les navires de l'UE bénéficient également d'importantes subventions pour accéder aux eaux de certains pays ouest-africains. La flotte artisanale mauritanienne bénéficie également de subventions au carburant, mais nous n'avons pas été en mesure d'évaluer leur impact potentiel sur sa rentabilité. D'autres types de subventions susceptibles de significativement accroître la capacité et l'effort de pêche, surtout celles visant à couvrir des coûts tels que l'acquisition de moteurs, ont également été identifiés, notamment au Sénégal.

Il est également très probable que la Chine octroie des subventions, notamment au carburant, aux flottes industrielles d'origine chinoise ciblant les sardinelles en Afrique de l'Ouest et que ce soutien soit important pour leur viabilité économique et accroisse leur effort de pêche, même si aucune information spécifique n'a été trouvée concernant cette pêche. Nous n'avons par ailleurs pas trouvé de données suggérant que les flottes russes bénéficient de subventions les incitant à pêcher davantage. Certaines sources confirment même l'absence de subventions. Dans le cas des flottes industrielles battant pavillon d'un autre État que leur État d'origine (notamment les navires d'origine chinoise battant pavillon mauritanien), il est probable que certains navires bénéficient d'un système de double subvention, en recevant à la fois une subvention de l'État d'origine et de l'État du pavillon.

Une partie importante des subventions octroyées aux flottes ciblant les sardinelles ont pour effet de renforcer leur capacité et leur effort de pêche. Ce faisant, les subventions contribuent à une situation de surcapacité et à la surexploitation actuelle des stocks de sardine, un groupe d'espèces emblématique qui constitue un pilier du secteur de la pêche au niveau régional. Cette situation a d'importantes répercussions socio-économiques et culturelles potentielles. Elle exacerbe également la compétition entre un secteur artisanal fournissant du poisson pour la consommation et les marchés locaux et un secteur industriel ciblant essentiellement les marchés internationaux de la farine de poisson. La surexploitation persistante des stocks de sardinelles pourrait non seulement avoir des effets désastreux sur les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire de certaines populations particulièrement vulnérables et qui dépendent de cette pêche, mais pourrait aussi potentiellement avoir de graves effets sur la stabilité sociale. Notre analyse indique également que les subventions à la pêche semblent favoriser certaines activités de pêche INN qui contribuent aussi la surexploitation des stocks. Compte tenu de la grande importance des sardinelles pour l'emploi, la réduction de la



pauvreté et la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest, ainsi que de son rôle dans l'écosystème marin régional au sens plus large, il paraît clair que la continuation des subventions qui permettent une augmentation ou un maintien de l'effort de pêche va à l'encontre de la réalisation de plusieurs des ODD des Nations unies dans la région. Dans ce contexte, le fait que la rentabilité de diverses flottes semble fortement dépendre des subventions reçues suggère qu'une réforme de ces subventions pourrait promouvoir la durabilité des activités de pêche.

Les négociations de l'OMC constituent alors une opportunité de discipliner ce type de subventions préjudiciables, tout en gardant à l'esprit que les implications d'éventuelles interdictions de subvention peuvent parfois être plus complexes qu'il n'y paraît. Dans le cadre de ces négociations, de nouvelles règles sont actuellement envisagées dans trois domaines particuliers : (1) les subventions qui contribuent à la pêche INN, (2) les subventions pour la pêche de stocks de poissons surexploités et (3) les subventions qui contribuent à la surpêche et la surcapacité de manière plus large. Nous avons examiné les impacts potentiels d'une série d'options qui ont été discutées à l'OMC dans ces trois domaines.

Pour les règles concernant la pêche INN, la question clé est de savoir quels acteurs peuvent déterminer les cas de pêche INN et donc déclencher l'interdiction de subventions à l'égard des exploitants des navires concernés. Les options incluent une détermination par l'État qui octroie des subventions, l'État du pavillon et l'État côtier. Parmi ces trois options, notre analyse indique que c'est probablement la troisième qui serait la plus efficace dans la lutte contre la pêche INN, car elle représente la manière dont les activités de pêche INN sont le plus couramment identifiées. Peu importe l'option, l'impact de la discipline dépendra significativement de la volonté et de la capacité des États à surveiller les flottes de pêche concernées et du niveau de subventions perçues par ces flottes. Afin de maximiser cet impact potentiel, une combinaison des trois options serait la meilleure solution et pourrait diminuer de façon importante les activités de pêche INN dans la région. Il serait néanmoins important de veiller à l'amélioration des capacités de contrôle, de suivi et de surveillance des États concernés. S'agissant de la détermination par inclusion sur les listes INN des ORGP, enfin, cette option semble également importante mais ne s'appliquerait pas à la pêcherie étudiée, qui ne fait pas l'objet d'une gestion régionale.

L'impact de l'interdiction de subventions pour la pêche de stocks surexploités serait essentiellement le même pour toutes les options d'interdiction considérées. La question de savoir si cette interdiction couvre ou non les prises accessoires et les stocks non évalués, ou son éventuelle limitation aux subventions ayant un effet négatif sur les stocks surexploités n'importe que relativement peu. Puisque les stocks de sardinelles de la région sont surexploités, l'interdiction s'appliquerait dans tous les cas aux subventions dont bénéficient les flottes qui les pêchent. Cela aurait très vraisemblablement un impact substantiel sur la capacité de la plupart des flottes à continuer d'opérer de manière profitable. Cette discipline diminuerait donc sans doute l'effort de pêche artisanale et industrielle. Les stocks de sardinelles pourraient alors se reconstituer, ce qui permettrait une augmentation des captures et de la rentabilité des embarcations et navires restant dans la pêcherie sur le long terme. Sur le court terme, les impacts négatifs de l'interdiction pourraient être significatifs pour les flottes affectées, en particulier pour le secteur artisanal sénégalais. À cet égard, notre analyse suggère qu'une option intéressante consisterait à appliquer une interdiction de subvention d'abord au secteur industriel, en réévaluant les stocks par la suite pour déterminer si l'interdiction pour le secteur artisanal reste nécessaire ou non.



Pour ce qui est des disciplines concernant les subventions favorisant la surpêche et la surcapacité, enfin, notre analyse suggère que l'option interdisant les subventions au carburant aurait l'impact le plus important. Des règles interdisant de subventionner l'accès aux eaux d'autres pays et les activités de pêche menées au-delà de la ZEE d'un membre de l'OMC auraient également un impact significatif, bien que moindre, et s'appliqueraient essentiellement au secteur industriel. Ces interdictions amèneraient aussi très vraisemblablement à une diminution de l'effort global au sein de la pêcherie et une amélioration des conditions économiques pour les acteurs restant dans la pêcherie sur le long terme grâce à une amélioration des captures par unité d'effort et donc de la profitabilité. La prohibition des subventions au carburant aurait aussi probablement certains impacts négatifs significatifs sur le court terme, en particulier pour la pêche artisanale au Sénégal. Il est important de prendre ces effets négatifs en compte. L'interdiction des subventions aux coûts en capital, enfin, aurait également comme effet potentiel une certaine diminution de la surcapacité et de l'effort de pêche, mais dans une moindre mesure et davantage sur le long terme. Il est à noter que cette option pourrait poser un risque potentiel pour les pêcheurs artisanaux partant en mer avec du matériel défectueux.

Au vu des impacts socio-économiques potentiellement négatifs de ces interdictions pour le secteur artisanal, en particulier concernant les subventions au carburant, il est nécessaire de faire preuve de prudence. Il semble important de prévoir une exception pour ce type de pêche, en tout cas sur le court terme. Une telle exception serait justifiée par les faits que (a) ce secteur est essentiel pour l'emploi, la réduction de la pauvreté et la sécurité alimentaire, (b) isoler l'impact du secteur artisanal de celui du secteur industriel et des changements climatiques est quasi impossible et (c) les options de moyens de subsistance alternatifs sont actuellement très limitées pour les pêcheurs artisanaux. Une telle exception pourrait d'ailleurs être limitée dans le temps et pourrait s'appliquer d'abord au secteur industriel. Ceci permettrait d'augmenter les profits du secteur artisanal et de réduire ainsi les pertes découlant d'interdictions de subvention ultérieures pour ce secteur.

Afin de réaliser pleinement les potentiels impacts positifs des interdictions de subvention, il serait aussi important d'améliorer les capacités de suivi, de contrôle et de surveillance. En réaction à ces interdictions et aux potentielles pertes financières en découlant, l'industrie pourrait s'engager dans certaines activités de pêche INN particulièrement préjudiciables. Certaines options pourraient également impliquer un redéploiement de l'effort de pêche vers les eaux du pays qui octroie une subvention, en particulier dans le cas de la flotte migrante artisanale sénégalaise (si le secteur artisanal est compris dans l'interdiction). Il devient alors important de prévoir un système de gestion qui puisse limiter l'effort de pêche accru au niveau local. Ce système de gestion se ressentirait au niveau régional vu la nature transfrontalière des sardinelles. Il est également possible que certains exploitants tentent de s'adapter en réduisant les coûts du travail et en diminuant les salaires ou le nombre de membres d'équipage, posant ainsi un risque de sécurité en mer, ou en rognant sur les conditions de travail, créant un potentiel risque d'abus des droits de la personne.

Même si le secteur artisanal était exempté d'une éventuelle interdiction des subventions contribuant à la surpêche et à la surcapacité, la prohibition des subventions concernant la pêche de stocks évalués comme surexploités signifierait que dans la situation actuelle, certaines de leurs subventions devraient être supprimées (les stocks de sardinelles étant surexploités). Notre analyse présente donc certaines pistes et perspectives concernant la manière dont ces efforts de réforme peuvent être conçus, soutenus et accompagnés. Nous suggérons l'amélioration du suivi, du contrôle et de la surveillance, l'accompagnement financier des pêcheurs affectés, la réorientation des fonds publics vers des formes non sectorielles de soutien et une assistance technique pour faciliter le processus de réforme.



La reconstitution et la préservation des stocks de sardinelle revêtent une importance particulière dans l'optique de la réalisation des ODD dans la région. Pour cette raison, il est essentiel d'interdire les subventions qui ont des effets préjudiciables sur ces stocks, surtout celles destinées au secteur industriel qui alimente le marché de la farine de poisson. Il est également essentiel de renforcer les capacités de gestion et de surveillance, notamment en réorientant certaines subventions. De telles réformes contribueraient non seulement à réduire la pauvreté en augmentant à long terme les revenus perçus par les pêcheries artisanales grâce à une augmentation des possibilités de capture, mais offrirait également un approvisionnement accru en poisson, une source abordable de protéines animales, aux couches vulnérables de la société au niveau régional. Des stocks de sardinelle en meilleure santé pourraient également réduire les conflits liés à l'utilisation des ressources et la menace d'éventuels troubles civils si celles-ci devaient s'effondrer.



Références

- Agence nationale de la statistique et de la démographie (ANSD). (2018). *Situation économique et sociale du Sénégal en 2015*. Disponible sur <http://www.ansd.sn/ressources/ses/SES-2015.pdf>
- Agence de presse sénégalaise (APS). (2017). *Pêche : Oumar Guèye annonce la construction de 19 unités de transformation*. Disponible sur <https://aprapam.org/publication/presse/peche-oumar-gueye-annonce-la-construction-de-19-unites-de-transformation>
- Atta-Mills, J., Alder, J., & Sumaila, U. R. (2004). The decline of a regional fishing nation: The case of Ghana and West Africa. *Natural Resources Forum*, 28(1) : 13–21. doi : <https://doi.org/10.1111/j.0165-0203.2004.00068.x>
- Ba, A. (2018). *La pêche artisanale au Sénégal et sa dynamique économique*. CRODT, Dakar, 18p.
- Ba, A., Chaboud, C., Schmidt, J., Diouf, M., Fall, M., Dème, M., & Brehmer, P. (2019). The potential impact of marine protected areas on the Senegalese sardinella fishery. *Ocean & Coastal Management*, 169(1) : 239–246. doi : <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2018.12.020>
- Ba, A., Schmidt, J., Dème, M., Lancker, K., Chaboud, C., ... Brehmer, P. (2017). Profitability and economic drivers of small pelagic fisheries in West Africa: A twenty year perspective. *Marine Policy*, 76 : 152–158. doi : <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2016.11.008>
- Ba, K., Thiaw, M., Lazar, N., Sarr, A., Brochier, T., ... Brehmer, P. (2016). Resilience of key biological parameters of the Senegalese flat sardinella to overfishing and climate change. *PLoS ONE*, 11(6) : e0156143. doi : <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0156143>
- BBC. (2017). *Mauritanie : Pêcheurs sénégalais en eaux troubles*. Disponible sur <https://www.bbc.com/afrique/region-39011456>
- Belhabib, D. (2016). *A quick insight into the world of Interpol's most wanted... fishing vessels*. Disponible sur <https://researchdiaries.com/2016/06/a-quick-insight-into-the-world-of-interpols-most-wanted-fishing-vessels/>
- Belhabib, D. (2018). *Criminal record of fishing vessels: A comprehensive database of fishing vessels and companies involved in illegal operations at sea*. Disponible sur <https://spyglass.fish>
- Belhabib, D., Koutob, V., Sall, A., Lam, V. W. Y., & Pauly, D. (2014). Fisheries catch misreporting and its implications: The case of Senegal. *Fisheries Research*, 151 : 1–11. doi : <https://doi.org/10.1016/j.fishres.2013.12.006>
- Belhabib, D., Lam, V. W. Y., & Cheung, W. W. L. (2016). Overview of West African fisheries under climate change: Impacts, vulnerabilities and adaptive responses of the artisanal and industrial sectors. *Marine Policy*, 71 : 15–28. doi : <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2016.05.009>
- Belhabib, D., & Le Billon, P. (2018). Tax havens are the tip of the iceberg. *Nature Ecology & Evolution*, 2 : 1679. doi : <https://doi.org/10.1038/s41559-018-0704-2>



Belhabib, D., Mendy, A., Subah, Y., Broh, N. T., Jueseah, A. S., ... & Pauly, D. (2016). Fisheries catch under-reporting in The Gambia, Liberia and Namibia and the three large marine ecosystems which they represent. *Environmental Development*, 17(Suppl 1) : 157–174. doi : <https://doi.org/10.1016/j.envdev.2015.08.004>

Belhabib, D., Nahada, V. A., Blade, D., & Pauly, D. (2015). *Fisheries in troubled waters: A catch reconstruction for Guinea-Bissau, 1950-2010*. Disponible sur <http://www.seaaroundus.org/doc/publications/wp/2015/Belhabib-et-al-Guinea-Bissau.pdf>

Belhabib, D., Nauen, C., & Sall, A. (À paraître). Analyzing the effectiveness of the world bank project in Senegal.

Belhabib, D., Sumaila, U. R., Lam, V. W. Y., Zeller, D., Le Billon, P., Kane, E. A., & Pauly, D. (2015). Euros vs. Yuan : Comparing European and Chinese fishing access in West Africa. *PLoS ONE*, 10(3) : e0118351. doi : <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0118351>

Belhabib, D., Sumaila, U. R., & Le Billon, P. (2019). The fisheries of Africa: Exploitation, policy, and maritime security trends. *Marine Policy*, 101 : 80–92. doi : <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2018.12.021>

Belhabib, D., Sumaila, U. R., & Pauly, D. (2015). Feeding the poor: Contribution of West African fisheries to employment and food security. *Ocean & Coastal Management*, 111 : 72–81. doi : <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2015.04.010>

Belhabib, D., Zeller, D., Harper, S., & Pauly, D., dir. (2012). *Marine fisheries catches in West Africa, 1950-2010, Part I*. Disponible sur <http://www.seaaroundus.org/doc/publications/books-and-reports/2012/Belhabib-et-al-2012-West-Africa.pdf>

Borrello, A., Motova, A., & Dentes De Carvalho, N. (2013). *Fuel subsidies in the EU fisheries sector*. Disponible sur [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/513963/IPOL-PECH_NT\(2013\)513963_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/513963/IPOL-PECH_NT(2013)513963_EN.pdf)

Bouzouma, M. E., Cervantes, A., & Roux, O. (dir). (2018). *Accords de partenariat dans le secteur de la pêche durable : Union européenne – Pays-tiers. Rapports des comités scientifiques conjoints*. Disponible sur https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/report-jsc-mauritania-2018-09_fr.pdf

Braham, C. B., & Corten, A. (2015). Pelagic fish stocks and their response to fisheries and environmental variation in the Canary Current Large Marine Ecosystem. Dans L. Valdés, & I. Déniz-González (dir), *Oceanographic and biological features in the Canary Current Large Marine Ecosystem* (pp. 197–213). Paris : IOC-UNESCO.

Cai, J. (2009). 关于成品油价格和税费改革后进一步完善种粮农民部分困难群体和公益性行业补贴机制的通知 [Avis sur l'amélioration du mécanisme de subvention pour certains groupes d'agriculteurs difficiles et le secteur de l'aide sociale après la réforme des prix du pétrole raffiné et de la fiscalité]. Disponible sur <http://www.waizi.org.cn/law/11982.html>

Chun, Z. (2018). *China cracks down on illegal distant water fishing*. Disponible sur <https://chinadialogueocean.net/4239-china-cracks-down-on-illegal-distant-water-fishing/>



Cisneros-Montemayor, A. M., & Sumaila, U. R. (2010). A global estimate of benefits from ecosystem-based marine recreation : Potential impacts and implications for management. *Journal of Bioeconomics*, 12(3): 245–268. doi: <https://doi.org/10.1007/s10818-010-9092-7>

COFREPECHE, MRAG, Nearshore Fisheries Development Section (NFDS), & POSEIDON. (2014). *Évaluation rétrospective et prospective du protocole de l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre l'Union européenne et la République islamique de Mauritanie (sous le Contrat cadre MARE/2011/01 - Lot 3, contrat spécifique 8)*. Disponible sur https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/report-mauritania-2014_fr.pdf

Commission européenne. (2015). Protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et la République islamique de Mauritanie pour une période de quatre ans. *Journal officiel de l'Union européenne*, L 315, 1.12.2015 : 3–71. Disponible sur [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:22015A1201\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:22015A1201(01))

Commission européenne. (2017). Décision (UE) 2017/451 de la Commission du 14 mars 2017 approuvant, au nom de l'Union européenne, certaines modifications du protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et la République islamique de Mauritanie. *Journal officiel de l'Union européenne*, L 69, 15.3.2017 : 34–38. Disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32017D0451>

Commission européenne. (2018). *EU signs Sustainable Fishing Partnership Agreement with Guinea Bissau*. Disponible sur https://ec.europa.eu/fisheries/press/eu-signs-sustainable-fishing-partnership-agreement-guinea-bissau_en

Commission sous-régionale des pêches (CSRP). (1985). *Convention du 29 mars 1985 portant création de la Commission sous-régionale des pêches amendée le 14 juillet 1993 à Praia, Cap-Vert*. Disponible sur <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/mul25012.pdf>

Commission sous-régionale des pêches (CSRP). (2012). *Convention relative à la détermination des conditions minimales d'accès et d'exploitation des ressources halieutiques à l'intérieur des zones maritimes sous juridiction des états membres de la Commission sous-régionale des pêches (CSRP)*. Disponible sur https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.21/Convention_CMA_fr_210814.pdf

Commission sous-régionale des pêches (CSRP). (2014). *Demande d'avis consultatif au tribunal international du droit de la mer - TIDM. Exposé écrit version 2*. Disponible sur https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.21/written_statements_round2/21_II-6_CSRP2_fr.pdf

Commodafrica. (2019). *Agriculture, élevage, pêche, infrastructures au menu des vœux de Macky Sall pour le Sénégal*. Disponible sur <http://www.commodafrica.com/02-01-2019-agriculture-elevage-peche-infrastructures-au-menu-des-voeux-de-macky-sall-pour-le-senegal>



Conseil de l'Union européenne. (2015). Règlement (UE) 2015/2192 du Conseil du 10 novembre 2015 relatif à la répartition des possibilités de pêche au titre du protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et la République islamique de Mauritanie pour une période de quatre ans. *Journal officiel de l'Union européenne*, L 315, 1.12.2015 : 72–74. Disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R2192&from=EN>

Conseil de l'Union européenne. (2019). Règlement (UE) 2019/1089 du Conseil du 6 juin 2019 relatif à la répartition des possibilités de pêche au titre du protocole relatif à la mise en œuvre de l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et la République de Guinée-Bissau (2019-2024). *Journal officiel de l'Union européenne*, L 173, 27.6.2019 : 36–38. Disponible sur https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.173.01.0036.01.FRA

Conselho de estado. (1986). *Decreto-Lei n.o 2/86*. Disponible sur <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/gbs18157.pdf>

Correia, E., Granadeiro, J. P., Regalla, A., Dias, E., Almeida, A., & Catry, P. (2017). Predatory pelagic fishes of the Bijagós Archipelago (Guinea-Bissau) show high overlap in diets dominated by sardinella. *African Journal of Marine Science*, 39 : 389–396. doi: <https://doi.org/10.2989/1814232X.2017.1387605>

Daniels, A., Gutierrez, M., Fanjul, G., Guerena, A., Matheson, I., & Watkins, K. (2016). *Western Africa's missing fish: The impacts of unreported and unregulated fishing and under-reporting catches by foreign fleets*. London: Overseas Development Institute.

Dème, M. (2012, Octobre). *Projet « Vers des politiques régionales pour une pêche durable des petits pélagiques en Afrique Nord Ouest » : Étude des connaissances socio-économiques des pêcheries de petits pélagiques au Sénégal*. Dakar, Sénégal : Commission sous-régionale des pêches. Disponible sur [http://spsr.org/spsr/sites/default/files/csrp/projets/pelagics/RapNat/SN/Etude des connaissances socio-ekonomiques des Pecheries de petits pelagiques au Senegal.pdf](http://spsr.org/spsr/sites/default/files/csrp/projets/pelagics/RapNat/SN/Etude%20des%20connaissances%20socio-ekonomiques%20des%20Pecheries%20de%20petits%20pelagiques%20au%20Senegal.pdf)

Diop, M. (2014). *État des lieux des mesures politiques et juridiques visant à protéger la biodiversité, l'habitat et la qualité de l'eau dans la Zone CCLME : Bilan et perspectives*. Disponible sur <http://www.fao.org/3/a-br711f.pdf>

Direction des pêches maritimes (DPM). (2017). *Résultats généraux de la pêche (2017)*. Dakar, Sénégal., 154 p.

Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries (European Commission), Fisheries Maritime Affairs, Megapesca Lda, & POSEIDON. (2019). *Évaluation rétrospective et prospective du Protocole à l'accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne et la République islamique de Mauritanie* (Rapport final). Bruxelles : European Commission. Disponible sur <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/08e725d1-5a8f-11e9-9151-01aa75ed71a1>

Dyck, A. J., & Sumaila, U. R. (2010). Economic impact of ocean fish populations in the global fishery. *Journal of Bioeconomics*, 12, 227–243. doi : <https://doi.org/10.1007/s10818-010-9088-3>



Failler, P. (2006). Impact of trade-linked policies on the management of fisheries in West Africa. Dans A. L. Shriver (dir.), *Proceedings of the Thirteenth Biennial Conference of the International Institute of Fisheries Economics & Trade (IIFET), Portsmouth, UK: Rebuilding Fisheries in an Uncertain Environment* (10 p). Corvallis, OR : International Institute of Fisheries Economics & Trade.

Failler, P. (2014). Climate variability and food security in Africa: The case of small pelagic fish in West Africa. *Journal of Fisheries & Livestock Production*, 2(2) : 122. doi : <https://doi.org/10.4172/2332-2608.1000122>

Financial Times. (2018). *China seeks bigger catch from far-sea fishing fleet*. Disponible sur <https://www.ft.com/content/8bd1373a-12df-11e8-8cb6-b9ccc4c4dbbb>

Fisheries Economics Research Unit (FERU). (2019). *Données publiées sur les subventions à la pêche*. Vancouver, BC, Canada. Disponible sur <http://www.seararoundus.org/data/#/feru>

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). 2001. *Guinea Bissau country Profile*. Disponible sur <http://www.fao.org/fi/oldsite/FCP/en/GNB/profile.htm>

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2002). *Implementation of the international plan of action to deter, prevent and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing* (FAO technical guideline for responsible fisheries No 9). Rome : FAO. Disponible sur <http://www.fao.org/3/y3536e00.htm#Contents>

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2011, 24–28 mai). *Report of the FAO Working Group on the Assessment of Small Pelagic Fish off Northwest Africa* (FIRF/R125[Bi]). Rome : FAO Fisheries and Aquaculture. Disponible sur <http://www.fao.org/docrep/017/i3135b/i3135b.pdf>

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2016, December 15–17). *Regional Conference on Food Security and Income Generation Through the Reduction of Losses and Waste in Fisheries*. (FAO Fisheries and Aquaculture Proceedings 43). Rome : FAO. Disponible sur <http://www.fao.org/3/a-i5581e.pdf>

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2018). *FishStat database, 1950–2016*. Fisheries and Aquaculture Department. Disponible sur <http://www.fao.org/fishery/statistics/software/fishstat/en>

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2019). *Report of the FAO Working Group on the Assessment of Small Pelagic Fish off Northwest Africa* (FIAF/R1247[Bi]). Rome : FAO. Disponible sur <http://www.fao.org/3/ca4121b/ca4121b.pdf>

Galaz, V., Crona, B., Dauriach, A., Jouffray, J.-B., Österblom, H., & Fichtner, J. (2018). Tax havens and global environmental degradation. *Nature, Ecology & Evolution* 2, 1352–1357. Disponible sur <https://doi.org/10.1038/s41559-018-0497-3>

Gouvernement de la Fédération de Russie. (2018). *Subventions : Nouvelle notification complète au titre de l'article XVI:1 du GATT de 1994 et de l'article 25 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires* (Document G/SCM/N/315/RUS). Disponible sur https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=F&CatalogueIdList=247717,231684,228851,228709,228206,134514,131061,124374,116761,80674&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True



Gouvernement de la République de Gambie. (2017). Données de licences de pêche non publiées, Banjul, La Gambie.

Gouvernement de la République de Guinée-Bissau. (2017). Données de licences de pêche non publiées, Bissau, Guinée-Bissau.

Gouvernement de la République du Sénégal. (2014). Loi 2014-10 du 28 février 2014 portant code des douanes du Sénégal. Direction Générale des douanes. *Journal officiel No 6787*. Disponible sur <http://www.droit-afrique.com/upload/doc/senegal/Senegal-Code-2014-des-douanes.pdf>

Gouvernement de la République du Sénégal. (2015). Loi n° 2015-18 du 13 juillet 2015 portant sur le Code de la Pêche maritime. *Journal officiel de la République du Sénégal*. Disponible sur <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/102109/123320/F-1736199517/SEN-102109.pdf>

Gouvernement de la République du Sénégal. (2017). Données de licences de pêche non publiées, Dakar, Sénégal.

Gouvernement de la République islamique de Mauritanie. (2015). *Loi No 2015-017 du 29 Juillet 2015 portant sur le code maritime de la pêche*. République Islamique de la Mauritanie, Nouakchott, Mauritanie. Disponible sur <https://www.droit-afrique.com/uploads/Mauritanie-Code-2015-Peches-Maritimes.pdf>

Gouvernement de la République islamique de Mauritanie. (2016). Données de licences de pêche non publiées, Nouadhibou, Mauritanie.

Government of The Republic of The Gambia. (2007). *Fisheries Act, 2007*. Banjul, La Gambie. Disponible sur https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=&p_isn=87116&p_country=GMB&p_count=44

Government of the United States. (2016). *Subsidies request from the United States to China pursuant to Article 25.10 of the Agreement (Document G/SCM/Q2/CHN/59)*. Disponible sur <https://ustr.gov/sites/default/files/US-submission-Chinese-fishery-subsidy-measures.pdf>

Greenpeace. (2017). *Give a man a fish – Five facts on China's distant water fishing subsidies*. Disponible sur http://www.greenpeace.org/eastasia/PageFiles/299371/FINAL_The%20problem%20with%20China%27s%20distant%20water%20fishing%20industry%20subsidies_.pdf

Gueye, N. (2018). *Intégration de l'objectif 14 du développement durable (ODD 14) dans les politiques de pêche au Sénégal* (thèse de maître en environnement et développement durable, Université de Sherbrook, Sherbrook, Montréal). Disponible sur https://savoirs.usherbrooke.ca/bitstream/handle/11143/14080/Gueye_Nassirou_MEnv_2018.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Harkell, L. (2018, 31 juillet). Chinese investment in West Africa's fishing industry fuels food security fears. *Undercurrent News*. Disponible sur <https://www.undercurrentnews.com/2018/07/31/chinese-investment-fuels-food-security-fears-in-west-africa/>

IDEE Casamance. (2016). Développement durable des zones littorales (Sénégal, Guinée-Bissau, Guinée) : Vers une gouvernance citoyenne des territoires. Les petits pélagiques au Sénégal. Agence française de développement. Disponible sur <http://www.ideecasamance.net/uploads/Ethmalose.pdf>



Intchama, J. F., Belhabib, D., Jumpe, T., & Joaquim, R. (2018). Assessing Guinea Bissau's legal and illegal unreported and unregulated fisheries and the surveillance efforts to tackle them. *Frontiers in Marine Science*, 5. doi : <https://doi.org/10.3389/fmars.2018.00079>

Kinadjian, L., Soumare, A., & Ould Naffa, M. L. (2015). *Rapport final sur Le cadre d'investissement pour le développement durable des pêches en Mauritanie 2015–2020*. Nouadhibou, Mauritanie : Ministère des Pêches et de l'économie Maritime. Disponible sur http://www.peches.gov.mr/IMG/pdf/rapport_finalcadre_d_investissement.pdf

Lam, V. W. Y., Sumaila, U. R., Dyck, A., Pauly, D., & Watson, R. (2011). Construction and first applications of a global cost of fishing database. *ICES Journal of Marine Science*, 68, 1996–2004. Disponible sur <https://doi.org/10.1093/icesjms/fsr121>

Le Monde. (2018, 4 juillet). Le Sénégal et la Mauritanie signent un nouvel accord de pêche. Disponible sur https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/07/04/le-senegal-et-la-mauritanie-signent-un-nouvel-accord-de-peche_5325948_3212.html

Lorenz, A., & Koigi, B. (2016, 3 juin). Mauritania fisheries deal receives mixed response. *EURACTIV*. Disponible sur <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/mauritania-fisheries-deal-receives-mixed-response/>

Mallory, T. G. (2016). Fisheries subsidies in China : Quantitative and qualitative assessment of policy coherence and effectiveness. *Marine Policy* 68, 74–82. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2016.01.028>

Marti Dominguez, C.-P. (2018). *Étude commandée par la commission PECH – La pêche en Mauritanie et l'Union européenne*. Disponible sur http://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document.html?reference=IPOL_STU%282018%29617458

Martini, R. & Innes, J. (2018). *Relative effects of fisheries support policies* (OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, n° 115). Paris : Éditions OCDE. Disponible sur <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/bd9b0dc3-en.pdf?expires=1569861363&id=id&accname=guest&checksum=5D43603AD214CEC2C7BD84D7B6F69EDA>

Mbengue, M. (2012, juin). *Rapport de capitalisation des initiatives de gestion des petits pélagiques au Sénégal*. Dakar, Sénégal : Sub-Region Fisheries Commission. Disponible sur <https://www.oceandocs.org/bitstream/handle/1834/6975/sn-gesptpelagic.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Miller, N. A., Roan, A., Hochberg, T., Amos, J., & Kroodsma, D. A. (2018). Identifying global patterns of transshipment behavior. *Frontiers in Marine Science*, 5. Disponible sur <https://doi.org/10.3389/fmars.2018.00240>

Ministère de l'Économie des finances et du plan de la République du Sénégal. (2018). *Banque de projets du plan d'actions prioritaires du PSE 2019–2023*. Disponible sur https://www.aiccopn.pt/archive/doc/PROJETS_PAP2_04_Dec_2018_versionFinale_3.pdf

Ministry of Agriculture Office. (2018). 农业部办公厅关于部分远洋渔业企业及渔船违法违规问题和处理意见的通报 [Circulaire du bureau général du Ministère de l'Agriculture sur les questions illégales et de non-conformité et traitement des avis de certaines entreprises de pêche hauturière et de certains navires de pêche]. Disponible sur http://www.moa.gov.cn/nybgb/2018/201803/201805/t20180528_6143244.htm



- MRAG, Oceanic Development, Coffey, Poseidon, ANTD International, Lamans & Irepa. (2016). *Study on the subsidies to the fisheries, aquaculture, and marketing and processing subsectors in major fishing nations beyond the EU*. Bruxelles: European Commission Disponible sur <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/45f78bf8-d24b-11e6-ad7c-01aa75ed71a1>
- Nations Unies. (2019). *Base de données UN Comtrade*. Disponible sur <https://comtrade.un.org/>
- Ndiaye, P. G. (2018, 13 avril). *Renforcement des capacités commerciales du Sénégal : Étude sur les subventions dans le secteur de la pêche au Sénégal*. Dakar, Sénégal : Ministère du Commerce du secteur informel, de la consommation et des petites et moyennes entreprises.
- Ndoye, F., Moity-Maïzi, P., & Broutin, C. (2003). *Aperçu de la filière halieutique au Sénégal*. Dakar, Sénégal: Enda graf, Cnecarc, Gret, édition Cirad. Disponible sur http://www.ntiposoft.com/domaine_200/pdf/senegal_infoconseil_mpea_aperçu_filiere_halieutique.pdf
- Nunes, P.A.L.D., Svensson, L. E., & Markandya, A. (2017). *Handbook on the economics and management of sustainable oceans*. Edward Elgar Publishing.
- Organisation de coopération économique et de développement (OCDE). (2019). Fisheries Support Estimate. Base de données. Disponible sur https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FISH_FSE
- Ould Cheikhna, S. (2008). *Rapport de l'étude du diagnostic de la situation sociale du travail et de l'emploi dans le secteur de la pêche en Mauritanie*. Organisation internationale du travail.
- Parlement européen, & Conseil de l'Union européenne. (2014). *Règlement (UE) no 508/2014 du parlement européen et du conseil du 15 mai 2014 relatif au fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et abrogeant les règlements du conseil (ce) no 2328/2003, (ce) no 861/2006, (ce) no 1198/2006 et (ce) no 791/2007 et le règlement (UE) no 1255/2011 du Parlement Européen et du Conseil*. Disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0508&from=EN>
- Pauly, D., Belhabib, D., Blomeyer, R., Cheung, W. W. W. L., Cisneros-Montemayor, A. M., Copeland, D., ... Zeller, D. (2014). China's distant-water fisheries in the 21st century. *Fish and Fisheries* 15, 474–488. Disponible sur <https://doi.org/10.1111/faf.12032>
- Polidoro, B., Ralph, G., Harvey, M., & Arnold, R. (2016). *Red List of marine bony fishes of the Eastern Central Atlantic*. Gland, Suisse : International Union for the Conservation of Nature. Disponible sur https://www.researchgate.net/publication/312591532_Red_List_of_Marine_Bony_Fishes_of_the_Eastern_Central_Atlantic
- Ragusa, G. (2014). Overview of the fisheries sector in the Gambia. *Fisheries and Aquaculture Journal*, 5(3), 107. Disponible sur <https://doi.org/10.4172/2150-3508.1000107>
- République Islamique de Mauritanie. (2000). *Loi N°2000-025/ portant Code des Pêches*. Disponible sur <http://www.droit-afrique.com/upload/doc/mauritanie/Mauritanie-Code-2000-des-peches.pdf>
- RFI. (2018). *L'accord de pêche entre la Mauritanie et le Sénégal finalisé*. Disponible sur <http://www.rfi.fr/afrique/20181220-accord-peche-mauritanie-senegal-finalise-usines-poisson-nouakchott>
- Sala, E., Mayorga, J., Costello, C., Kroodsma, D., Palomares, M. L. D., ... Zeller, D. (2018). The economics of fishing the high seas. *Science Advances*, 4(6). Disponible sur <https://doi.org/10.1126/sciadv.aat2504>



- Sea Around Us. (2019). *Global catch database*. Disponible sur <http://www.searoundus.org/>
- Stop Illegal Fishing. (2019). *Mauritania: Nouakchott trashes sea agreement with Senegal*. Disponible sur <https://stopillegalfishing.com/press-links/mauritania-nouakchott-trashes-sea-agreement-with-senegal/>
- Sumaila, U. R., Khan, A. S., Dyck, A. J., Watson, R., Munro, G., Tydemers, P., & Pauly, D. (2010). A bottom-up re-estimation of global fisheries subsidies. *Journal of Bioeconomics*, 12, 201–225. doi : <https://doi.org/10.1007/s10818-010-9091-8>
- Sumaila, U. R., Lam, V., Le Manach, F., Swartz, W., & Pauly, D. (2016). Global fisheries subsidies: An updated estimate. *Marine Policy*, 69, 189–193. doi : <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2015.12.026>
- Taleb Sidi, M., Meissa, B., Bouzouma, M. E. M., & Braham, C.-B. I. (2013). *Évaluation des ressources et aménagement des pêcheries de la ZEE Mauritanienne. Rapport du septième groupe de travail de l'IMROP*. Nouadhibou, Mauritanie : Institut mauritanien de recherches océanographiques et des pêches (IMROP).
- Taleb O. Sidi, M. O., Souleimane, A. K. O., & Ba Samba, A. (2012). *Étude comparative de la réglementation des pêches des petits pélagiques dans la zone de la Commission sous-régionale des pêches et le Royaume du Maroc*. Nouadhibou, Mauritanie : Institut mauritanien de recherches océanographiques et des pêches (IMROP). Disponible sur http://spcsrp.org/spcsrp/sites/default/files/csrp/projets/pelagics/RapNat/Mau/Etude_comparative_reglementation_peches_petits_pelagiques_zone_csrp_et_Royaume_du_Maroc.pdf
- ter Hofstede, R., & Dickey-Collas, M. (2006). An investigation of seasonal and annual catches and discards of the Dutch pelagic freezer-trawlers in Mauritania, Northwest Africa. *Fisheries Research*, 77, 184–191. doi : <https://doi.org/10.1016/j.fishres.2005.08.012>
- Union Économique et Monétaire Ouest Afrique (UEMOA). (2014). *Rapport National Enquête cadre pêche artisanale maritime*. Disponible sur <http://anads.ansd.sn/index.php/catalog/133/download/1111>
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). (2014). *The fisheries sector in the Gambia: trade, value addition and social inclusiveness, with a focus on women*. Genève : UNCTAD. Disponible sur https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditc2013d4_en.pdf
- van Gelder, J. W., & Spaargaren, P. (2011). *Direct and indirect EU support for the members of the Pelagic Freezer-trawler Association (PFA)*. Amsterdam : Greenpeace. Disponible sur <https://www.abc.net.au/cm/lb/4198152/data/profundo-research-project-data.pdf>
- VOA Afrique. (2018). *Manifestation au Sénégal après la mort d'un pêcheur tué par des garde-côtes mauritaniens*. Disponible sur <https://www.voafrique.com/a/manifestation-apres-la-mort-d-un-pecheur-tue-par-garde-cotes-mauritaniens/4229700.html>
- Zeeberg, J., Corten, A., Tjoe-Awie, P., Coca, J., & Hamady, B. (2008). Climate modulates the effects of *Sardinella aurita* fisheries off Northwest Africa. *Fisheries Research*, 89, 65–75. doi : <https://doi.org/10.1016/j.fishres.2007.08.020>

© 2019 The International Institute for Sustainable Development
Published by the International Institute for Sustainable Development.

IISD Head Office

111 Lombard Avenue, Suite 325
Winnipeg, Manitoba
Canada R3B 0T4

Tel: +1 (204) 958-7700

Website: www.iisd.org

Twitter: @IISD_news

Global Subsidies Initiative

International Environment House 2
9 chemin de Balexert, 1219 Châtelaine
Geneva, Switzerland

Tel: +41 22 917-8683

Website: www.iisd.org/gsi

Twitter: @globalsubsidies

