



RÉSUMÉ

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

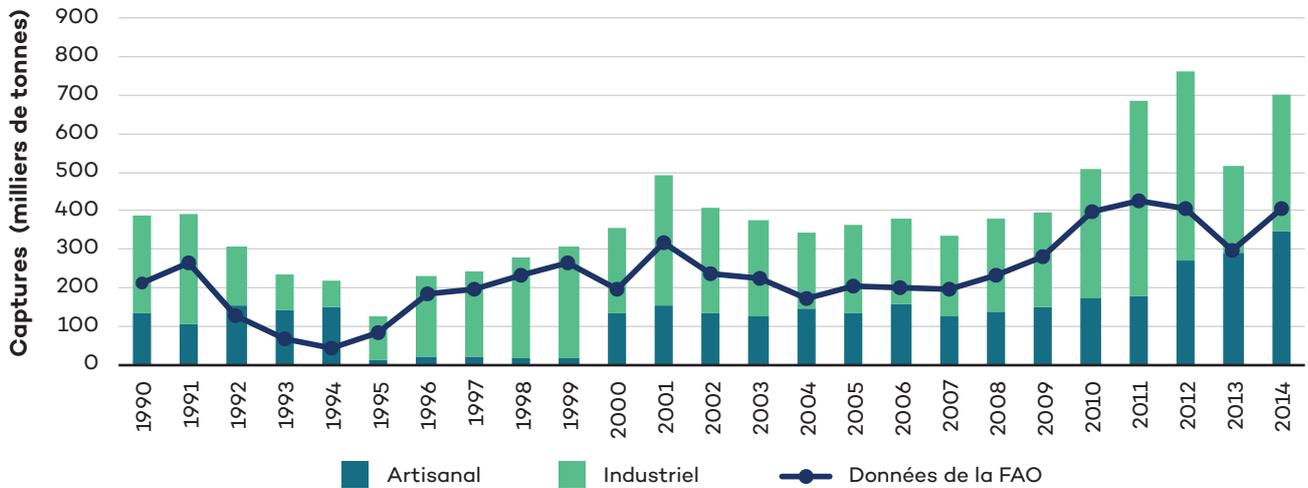
Décembre 2019

Dyhia Belhabib

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 pêche 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 1), 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 1. 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.

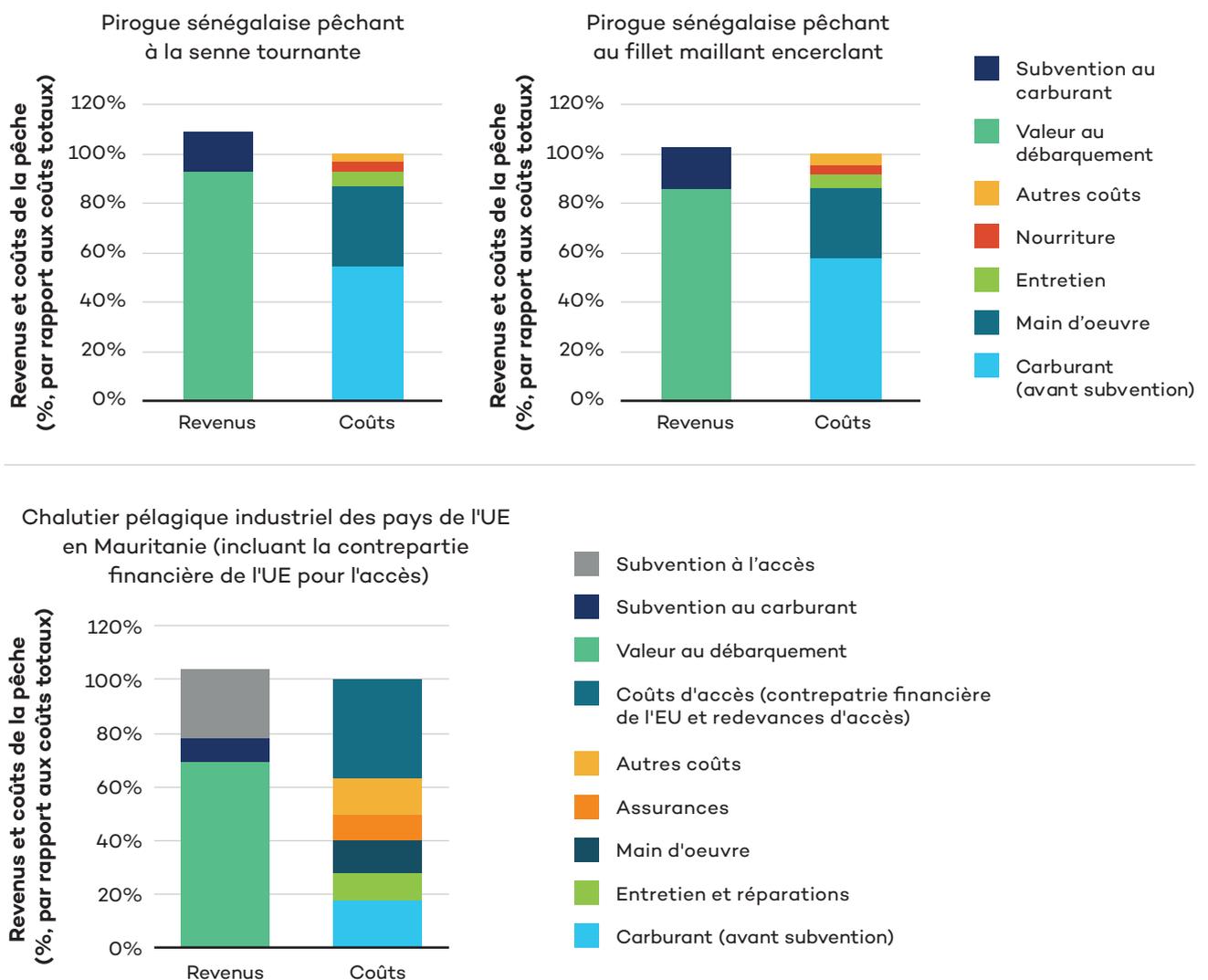
On estime que les sardinelles constituent une part importante des protéines animales consommées par les populations ouest-africaines, particulièrement mais pas uniquement dans les zones côtières. La pêcherie de sardinelles est également importante d'un point de vue socio-économique. Le secteur de la 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 pêcherie 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.

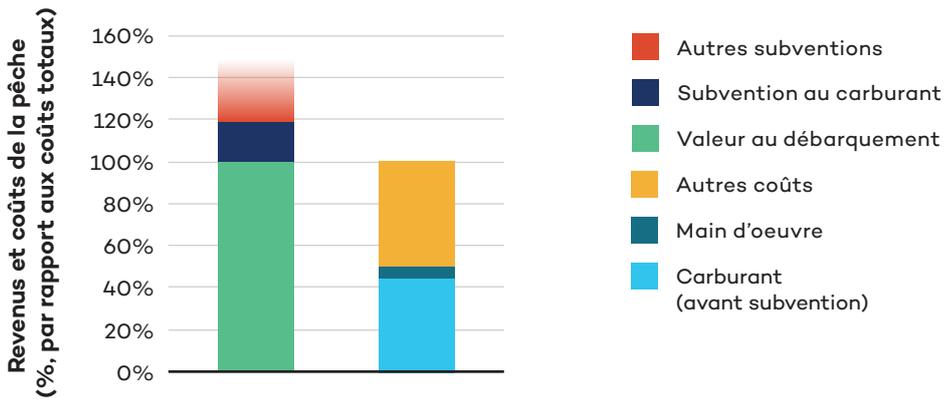
Les données présentées dans l'étude suggèrent que les flottes actives dans la pêcherie de sardinelles bénéficient pour la plupart de subventions qui semblent jouer un rôle important du point de vue de leur rentabilité. En d'autres termes, il semble que la plupart des activités de pêche industrielle et

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 2), 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 pêcherie. 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 2. 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



Chalutier pélagique industriel battant pavillon mauritanien



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 pêcherie (pêche artisanale et pêche industrielle confondues) en raison de la perte attendue de rentabilité 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 pêcherie, 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 pêcherie.

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 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 rentabilité. 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 rentabilité 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.

©2019 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.

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 (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.

International Environment House 2, 9 chemin de Balexert, 1219 Châtelaine, Geneva, Switzerland
Tel: +41 22 917-8683 **Website:** www.iisd.org/gsi **Twitter:** @globalsubsidies

Cette étude a été produite grâce au soutien de The Pew Charitable Trusts.