

# ENJEUX ET DEFIS DES PECHERIES AFRICAINES

par Jean-Yves Weigel (IRD)

## Résumé

La richesse halieutique des milieux marins et continentaux sub-sahariens est un atout majeur pour la sécurisation alimentaire du Continent puisque le poisson dans bien des régions est la principale source de protéines. L'exploitation et la valorisation des ressources marines et continentales dans de nombreux pays côtiers ou enclavés contribuent également d'une manière décisive au Produit Intérieur Brut et à la balance des paiements. C'est dire l'enjeu de la gestion soutenable de ces richesses à travers une politique adéquate d'aménagement des pêches et de développement des filières halieutiques.

Or, l'Afrique a bénéficié, tout comme les autres continents, du boom halieutique des années 1970 et 1980, avec la généralisation de nouvelles technologies et la colonisation de nouveaux espaces littoraux et continentaux qui ont induit une intensification de l'effort de pêche et une surexploitation de certains stocks préoccupantes. Concomitamment, les espaces halieutiques sub-sahariens sont touchés par un processus de désappropriation qui se manifeste par la remise en cause du contrôle coutumier ou la colonisation par les flottilles étrangères des nouveaux territoires maritimes que sont les Zones Economiques Exclusives (ZEE). Ainsi, les ressources aquatiques africaines sont aussi l'objet d'un affrontement Nord-Sud dont l'enjeu est la codification internationale de l'appropriation et de l'usage des ressources halieutiques à travers l'établissement de normes commerciales liées à la libéralisation des échanges et de normes environnementales (Code de conduite pour une pêche responsable, écolabellisation).

Dans un premier temps, cet article expose un état des lieux qui permettra de mieux saisir les enjeux dont les pêcheries sub-sahariennes sont l'objet. Quatre faits marquants ont été retenus : la pluralité des systèmes d'exploitation, l'impact des politiques publiques internationales, l'adaptabilité aux variabilités environnementales, l'émergence difficile de l'aquaculture. Dans un deuxième temps, cet article s'attache à préciser les enjeux et les défis des pêcheries et filières halieutiques : la dynamisation institutionnelle, le contrôle de l'effort de pêche, la définition de nouveaux droits de propriété, la domiciliation de la valorisation des produits, la libéralisation des échanges et l'adéquation de « la bonne gouvernance » à la soutenabilité de la ressource.

Communication au colloque « Dynamiques de gestion des ressources halieutiques en Afrique de l'Ouest » (Nouadhibou, 20-23 novembre 2000)

## Introduction

La richesse halieutique des milieux marins et continentaux sub-sahariens est un atout majeur pour la sécurisation alimentaire du Continent puisque le poisson dans bien des régions est la principale source de protéines. L'exploitation et la valorisation des ressources marines et continentales dans de nombreux pays côtiers ou enclavés contribuent également d'une manière décisive au Produit Intérieur Brut et à la balance des paiements. C'est dire l'enjeu de la gestion soutenable de ces richesses à travers une politique adéquate d'aménagement des pêches et de développement des filières halieutiques.

Or, l'Afrique a bénéficié, tout comme les autres continents, du boom halieutique des années 1970 et 1980, avec la généralisation de nouvelles technologies et la colonisation de nouveaux espaces littoraux et continentaux qui ont induit une intensification de l'effort de pêche et une surexploitation de certains stocks préoccupantes. Concomitamment, les espaces halieutiques sub-sahariens sont touchés par un processus de désappropriation qui se manifeste par la remise en cause du contrôle coutumier ou la colonisation par les flottilles étrangères des nouveaux territoires maritimes que sont les Zones Economiques Exclusives (ZEE). Ainsi, les ressources aquatiques africaines sont aussi l'objet d'un affrontement Nord-Sud dont l'enjeu est la codification internationale de l'appropriation et de l'usage des ressources halieutiques à travers l'établissement de normes commerciales liées à la libéralisation des échanges et de normes environnementales (Code de conduite pour une pêche responsable, écolabellisation).

Dans un premier temps, nous nous proposons d'exposer un état des lieux qui permettra de mieux saisir les enjeux dont les pêcheries sub-sahariennes sont l'objet. Quatre faits marquants ont été retenus : la pluralité des systèmes d'exploitation, l'impact des politiques publiques internationales, l'adaptabilité aux variabilités environnementales, l'émergence difficile de l'aquaculture. Dans un deuxième temps, nous nous sommes attachés à préciser les enjeux et les défis des pêcheries et filières halieutiques : la dynamisation institutionnelle, le contrôle de l'effort de pêche, la définition de nouveaux droits de propriété, la domiciliation de la valorisation des produits, la libéralisation des échanges et l'adéquation de « la bonne gouvernance » à la soutenabilité de la ressource.

## **1 - L'état des lieux**

### **1.1. La pluralité des systèmes d'exploitation**

La forte hétérogénéité des systèmes d'exploitation se manifeste par le développement très important de la pêche artisanale tant maritime que continentale, l'importance pérenne de la pêche industrielle maritime en particulier étrangère et les difficultés de compétitivité de la pêche semi-industrielle, lorsqu'elle coexiste avec d'autres systèmes d'exploitation.

D'une manière générale, la pêche artisanale est en pleine expansion et s'accompagne d'une colonisation de l'ensemble du littoral et des plans d'eau africains avec l'ouverture de nouveaux fronts pionniers littoraux (Angola, Guinée-Equatoriale, Guinée-Bissau, Mauritanie, Madagascar, Mozambique) ou continentaux (principalement barrages de retenue), même si certaines pêcheries restent sous-exploitées. La viabilité de ses unités de pêche est assurée, premièrement par une augmentation de l'effort et dans une moindre mesure des prix qui compensent ainsi la baisse des prises par unité d'effort et l'augmentation du coût des intrants, deuxièmement par de faibles coûts de la force de travail fréquemment liés à une pluriactivité des pêcheurs, troisièmement par la mise en oeuvre de politiques publiques concernant aussi bien la vulgarisation de technologies intermédiaires que la réalisation de plans de financement ou l'introduction de réglementations protectionnistes.

Les pêcheries continentales sont pratiquement toutes de type artisanal et manifestent une grande adaptabilité à la variabilité spatio-temporelle des écosystèmes, ce que confirme la diversité des techniques et engins de pêche qui permettent une adaptation de l'effort aux biotopes, aux saisons et aux espèces présentes. Les captures de la pêche continentale auraient atteint deux millions de tonnes représentant ainsi plus de 40% de la production halieutique totale de la région. Ce sont le Kenya, le Nigéria, l'Ouganda, la Tanzanie, la République Démocratique du Congo (ex Zaïre), le Tchad, le Mali et le Soudan qui fournissent 80% des

prises totales ; le lac Victoria assurant à lui seul un cinquième de la production continentale totale. Les captures de la pêche continentale jouent un rôle essentiel du point de vue des disponibilités alimentaires locales puisqu'elles assurent près de la moitié de celles-ci (si l'on excepte les importations).

C'est la pêche industrielle maritime qui continue d'assurer l'essentiel des captures, en particulier les armements étrangers dans l'Atlantique Centre-Est et Sud-Est. C'est le niveau très élevé des prises par unité d'effort, une forte productivité des facteurs (surtout dans le cas des chalutiers pélagiques d'Europe du Nord), ainsi qu'une forte intégration verticale au niveau des armements (pêche, conditionnement, commercialisation) et une internationalisation qui assurent la rentabilité des investissements et la conquête des marchés extérieurs.

Quant à la pêche semi-industrielle, son état est contrasté. Celle-ci est en plein développement au nord (Maroc) et au sud du continent (Namibie, Afrique du Sud) pour deux raisons : des conditions climatiques qui expliquent l'absence d'un développement significatif d'une pêche canotière ou piroguière et une stricte limitation voire un refus de l'accès aux armements industriels étrangers. Malgré les espoirs que les planificateurs du secteur fondaient en elle (technologie intermédiaire, niveau d'investissement accessible), la pêche semi-industrielle est en stagnation voire en régression partout ailleurs à cause de son absence de compétitivité d'autant plus que les mesures de soutien dont elle a bénéficié ont tendance à disparaître avec la mise en oeuvre des politiques d'ajustement structurel.

## **1.2. L'impact des politiques publiques internationales**

La mise en oeuvre de politiques publiques internationales se manifeste essentiellement dans le domaine commercial et environnemental.

En matière commerciale, les exportations de produits halieutiques des pays africains vers l'Europe ont connu une croissance spectaculaire au cours des vingt dernières années puisqu'elles sont passées de 60 millions d'écus en 1976 à plus d'un milliard d'écus en 1996. Cette croissance des exportations traduit le fort développement du secteur des pêches maritimes et s'explique par l'impact très favorable en la matière de la Convention de Lomé d'une part, par les réajustements monétaires ayant affecté plusieurs pays de la région (dévaluations et assouplissements du contrôle des changes) d'autre part. Mais la situation actuelle est caractérisée par la très forte dépendance des pays d'Afrique sub-saharienne vis à vis des pays de l'Union Européenne qui absorbent plus de 80% de leurs exportations. Celles-ci sont essentiellement composées d'espèces démersales ou de céphalopodes en provenance d'Afrique du Sud, de Namibie, de Mauritanie et du Sénégal, de crevettes du Mozambique, de Madagascar, de Côte d'Ivoire et du Sénégal, enfin de thons en conserve provenant de Côte d'Ivoire, du Sénégal, de Madagascar, de Maurice, des Seychelles et du Ghana.

Rémi Mongruel dénonce une fragilité de la structure des exportations masquée par leur accroissement. Cette fragilité serait liée à trois facteurs : une très forte dépendance vis à vis du marché européen, une segmentation des marchés ainsi que l'indique le détail des importations européennes par pays, des protections tarifaires dans le cadre des accords ACP-Union Européenne. Ces protections tarifaires induiraient une distorsion de concurrence relevée lors des Accords du GATT et de l'Uruguay Round et retarderaient des gains de productivité, gage de compétitivité. Expression de la mondialisation des marchés, ces accords commerciaux internationaux modifient d'ores et déjà les termes de l'échange entre les Etats côtiers africains et l'Union Européenne : ils promeuvent l'effacement progressif des mesures protectionnistes et induisent une érosion progressive des avantages liés à la Convention de Lomé.

Quant aux politiques publiques environnementales qui ont émergé au cours de cette décennie, elles commencent à affecter l'exploitation, la valorisation et la gestion des ressources halieutiques africaines. A l'échelle mondiale, c'est l'approche précautionneuse qui a inspiré les décisions issues de la Conférence internationale sur la pêche responsable organisée à Cancun en 1992, celles de la CNUED (Sommet de Rio), l'Accord visant à promouvoir le respect par les navires pêchant en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion en 1993, la Conférence des Nations-Unies sur les stocks chevauchants et grands migrateurs, enfin l'adoption du Code de Conduite pour une Pêche Responsable de la FAO en 1995. Rappelons que l'approche précautionneuse renvoie à la prise de conscience de l'irréversibilité et de l'incertitude qui impliquent d'une part une certaine prudence dans l'utilisation du capital naturel, d'autre part une aversion pour la perte face au processus de raréfaction de la ressource ou d'érosion de la biodiversité (Perrings,1991). L'ensemble des accords et conventions qu'elle a inspirés insistent inter alia sur la nécessité de promouvoir une exploitation et une valorisation durables des ressources halieutiques, d'intégrer une approche régionale se traduisant par la promotion de codifications et de normes internationales. Au niveau théorique et méthodologique, l'approche précautionneuse se traduit par un nouveau questionnement en matière d'aménagement des pêches et de droits de propriété halieutiques, ainsi que par une réflexion sur l'adéquation de « la bonne gouvernance » à la soutenabilité des pêcheries.

### **1.3. L'adaptabilité aux variabilités environnementales**

Les dynamiques d'exploitation, de valorisation et de gestion sont fortement dépendantes de l'environnement physique et de sa variabilité. Les exemples africains de variabilité des ressources exploitées conduisent à prendre en compte pour la gestion des ressources halieutiques les fluctuations naturelles et l'adaptabilité des communautés de pêcheurs et des armements vis à vis de celles-ci. Cette variabilité des ressources et la réponse qui leur est apportée concernent aussi bien l'environnement marin que continental.

L'environnement marin des pays côtiers sub-sahariens est fortement marqué par le phénomène *d'upwelling* et des remontées d'eaux froides, responsables d'une forte productivité des eaux nord-ouest-africaines du Maroc à la Guinée et sud-ouest africaines de l'Afrique du Sud au Gabon, ainsi que celles de la Corne de l'Afrique. A l'inverse, les zones qui ne bénéficient pas ou peu de ces *upwellings* (Golfe de Guinée, Sud-Ouest de l'Océan Indien) ont une productivité moindre, qui explique que l'essentiel des captures soit réalisée sur la façade ouest-africaine du Continent.

L'Afrique sub-saharienne est dotée avantageusement d'espaces halieutiques continentaux d'origine naturelle ou anthropique. Les fleuves sub-sahariens les plus remarquables sont le Nil (Ethiopie et Soudan), le Congo, le Niger, le Zambèze et le fleuve Sénégal ; les lacs les plus importants sont le lac Victoria, Tanganyika, Malawi, Tchad, Kariba, Kivu, Alaotra et pléthore de réservoirs artificiels (Lac Volta, Cabora-Bassa etc...) ; les lagunes significatives sont entre autres celles du Golfe de Guinée ; parmi les plaines inondables les plus productives, citons celles du Sud (Soudan), du Delta Central du Niger (Mali), du Logone (Cameroun et Tchad) et du Chari (Tchad, Centrafrique), de l'Ovambo (Namibie) et de l'Okavango (Bostwana), le Pool Malebo (ex-Stanley Pool) etc.. Cette dotation avantageuse explique que les eaux intérieures représentent plus de la moitié de l'ensemble des captures africaines, soit près de deux millions de tonnes dues principalement aux pêches artisanales.

Mais ces milieux continentaux sont soumis à de fortes variations de leur environnement dues aux changements climatiques (période de sécheresse) et aux modifications anthropiques telles que les barrages et l'irrigation. Cette variabilité spatio-temporelle des écosystèmes

nécessite une adaptation permanente des pêcheurs qui se manifestent par une diversification des techniques et engins de pêche permettant ainsi une adéquation de l'effort aux biotopes, aux saisons et aux espèces présentes. D'une manière générale, en Afrique sub-saharienne, l'apparition de périodes de sécheresse au cours des vingt dernières années a modifié considérablement le renouvellement des stocks ainsi que le recrutement et a amplifié les conflits d'accès à la ressource, puisque les pêcheurs pour maintenir un certain niveau de prise ont donc été contraints d'augmenter leur équipement en matériel de pêche ou de le modifier d'une manière moins sélective.

#### **1.4. L'émergence difficile de l'aquaculture**

L'intérêt croissant porté à l'aquaculture dans les années 1980 était justifié par l'augmentation de la demande liée à l'accroissement démographique de même que par les indices de surexploitation de quelques stocks maritimes ou continentaux : l'aquaculture était présentée comme une alternative aux contraintes affectant la stagnation relative de l'offre. Cet intérêt s'est manifesté par des évaluations des potentialités de développement aquacole dont les plus récentes révèlent qu'une superficie de 9,2 millions de km<sup>2</sup> serait adaptée à une pisciculture de subsistance et 3,9 millions de km<sup>2</sup> à une aquaculture commerciale (Aguilar-Manjarrez et Nath, 1998 ; Kapetzky, 1996). Même si les premiers investissements aquacoles en Afrique sub-saharienne datent de la période coloniale, c'est à partir des années 1980 qu'une aide massive a été allouée par les bailleurs de fonds au développement de l'aquaculture : ainsi pour la période 1989-1994, les engagements de l'aide internationale sont évalués à 129 millions de dollars sur vingt huit pays.

Or le bilan actuel fait état d'un sous-développement global des aquacultures sub-sahariennes dont le volume de production ne serait que de 370000 tonnes avec un seul pays dépassant les 10000 tonnes, le Nigéria : l'Afrique sub-saharienne ne représente que 0,15% de la production mondiale en volume et 0,25% en valeur (FAO, 1998). Cet échec apparent du développement aquacole fait référence à la quasi-inexistence de traditions aquacoles jusqu'à une date très récente. La rareté des traditions aquacoles renvoie d'une manière générale à l'intérêt limité que portaient encore récemment les communautés rurales à la maîtrise de l'eau et de l'irrigation, contrairement à l'Afrique du Nord où la « transition aquacole » a connu plus de succès. Quelques pratiques traditionnelles existaient, telles que les parcs à branchage (*acadjas* béninois et *vovomora* malgaches), les trous à poisson (*wbedos* béninois) et la mariculture de coquillage au Soudan. Néanmoins ces pratiques traditionnelles restent marginales à *contrario* de l'Afrique du Nord où des traditions éprouvées en matière de gestion de l'eau offrent un substrat favorable au développement de l'aquaculture.

D'après Bozena Stomal (1998), le triplement de la production au cours des dix dernières années permet de nuancer l'échec du développement, d'autant plus que les aquaculteurs africains ont développé une large palette de systèmes de production. Tout d'abord un système de subsistance qui s'identifie à une aquaculture extensive sans alimentation industrielle et sans fertilisation et qui peut prendre la forme d'un empoisonnement de retenues, d'une rizi-pisciculture, d'une pisciculture extensive en étang, d'une aquaculture intégrée (poissons-porcs ou vollailles) : ce système de production est mis en œuvre principalement en milieu rural et est orienté vers la satisfaction des besoins nutritionnels. Un système artisanal commercial qui s'apparente à une aquaculture semi-intensive avec alimentation industrielle et fertilisation occasionnelles : ce système de production tend à maximiser les disponibilités en sous-produits agricoles ou d'élevage, reste pour l'exploitant une activité secondaire et connaît ses plus grands succès en milieu péri-urbain. Un système intensif à base d'alimentation industrielle et de fertilisants dont quelques expériences significatives ont ou sont menés en Côte d'Ivoire, au

Kenya, Nigéria, Tanzanie et Zimbabwe : ce système induit un investissement important et une rentabilité maximale, cible le plus souvent les marchés à l'exportation (crevetteculture) et implique une dépendance vis à vis des intrants extérieurs.

En suivant cet auteur, on peut considérer que les prémisses actuelles de développement seraient la conséquence des leçons tirées des échecs passés. Face aux faibles résultats obtenus, au gonflement des déficits, à l'absence de pérennité des activités, dès le début des années 1990. Une réflexion a été engagée par les spécialistes du développement aquacole et les bailleurs de fonds qui a amené à retenir les options suivantes : l'approche systématique, l'approche participative, la promotion des systèmes extensifs et la réhabilitation du marché. Ces options ont été suivies de propositions en matière de planification et d'aménagement aquacole et ont été mises en œuvre par des projets.

## **2 - Les nouveaux enjeux et défis**

### **2.1. La dynamisation institutionnelle**

Pour répondre aux enjeux géopolitiques halieutiques, des dynamiques institutionnelles se sont manifestées très tôt, en particulier lors des négociations de la Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer (1971-82). Elles s'expriment actuellement par une évolution dans les conditions d'octroi de droits de pêche aux pays non côtiers, par des efforts soutenus de renforcement de la coopération régionale avec l'établissement de Commissions de pêche, enfin et plus récemment par une tendance à la rationalisation des institutions nationales en charge de la pêche, suite à l'élaboration de politiques plus déterministes pour affronter le risque d'une colonisation économique du secteur. Ces phénomènes ne sont pas circonscrits aux pêcheries maritimes puisque la même dynamique se dessine notamment pour la gestion des grands plans d'eau internationaux du Continent.

On peut distinguer quatre types d'institutions régionales amenées à intervenir dans le secteur de la pêche (Seki et Bonzon, 1993).

En premier lieu, les organisations économiques régionales qui englobent des départements de développement ou d'aménagement des pêches. Par ordre d'ancienneté : l'OUA/STRC (Organisation de l'Unité Africaine) créée en 1964, l'UDEAC (Union Douanière et Economique des Etats de l'Afrique Centrale) créée en 1964, la CEAO (Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest) créée en 1974, l'ECOWAS (*Economic Community of West African States*) créée en 1975, la CEPGL (Communauté Economique des Pays des Grands Lacs) créée en 1976, le SADC (*Southern African Development Committee*) créé en 1980, le PTA (*Preferential Trade Area for Eastern and Southern Africa*) créé en 1981, la IOC/AT (*Indian Ocean Commission /Association Thonière*) créée en 1984. Malgré les efforts de structuration institutionnelle de la part de ces organisations économiques régionales, le bilan est très réservé : en particulier, on relève une absence d'harmonisation et d'application effective des réglementations du commerce de poisson et les barrières douanières existent toujours, même entre pays faisant partie d'une union douanière.

En deuxième lieu les organisations régionales en charge de la gestion des bassins versants ou fluviaux. Par ordre d'ancienneté : la LCBC (*Lake Chad Basin Commission*) créée en 1964 et regroupant le Cameroun, le Nigéria, le Niger et le Tchad ; la NRBA (*Niger River Basin Authority*) créée en 1964 et regroupant les Etats riverains du fleuve Niger ; le CILSS (Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel) créé en 1973 et regroupant neuf Etats

sahéliens, l'IGADD (*Intergovernmental Authority on Drought and Development*) créée en 1986 et regroupant les Etats de la Corne de l'Afrique. Jusqu'à ces dernières années, ces organisations focalisées sur la gestion des bassins fluviaux et la lutte contre la sécheresse n'ont pas fait de la pêche ou de l'aquaculture leur domaine d'action privilégié.

En troisième lieu, les Commissions et Comités halieutiques régionaux de la FAO : le COPACE (Comité des Pêches de l'Atlantique Centre-Est) créé en 1967 et regroupant tous les Etats côtiers du Maroc au Zaïre, l'IOFC (Indian Ocean Fishery Commission) créé également en 1967 et regroupant les Etats africains côtiers de l'Océan Indien, le CIFA (*Committee for Inland Fisheries of Africa*) créé en 1971 et regroupant 35 pays. Ces trois institutions ont joué un rôle important en matière d'évaluation des stocks et d'aménagement des pêches et au delà ont favorisé l'harmonisation des politiques halieutiques et plus généralement l'intégration régionale.

Les organisations intergouvernementales en matière de pêche sont plus récentes et sont actuellement l'objet de toutes les attentions des Etats concernés et des bailleurs de fonds. Par ordre d'ancienneté : le COREP (Comité Régional des Pêches du Golfe de Guinée) créé en 1984 et regroupant le Cameroun, le Congo, le Gabon, Sao Tomé et Príncipe, la Guinée-Equatoriale, le Zaïre ; la CSRP (Commission Sous-Régionale des Pêches) créée en 1985; la WIOTO (West Indian Ocean Tuna Organization) créée en 1990 et regroupant les Comores, le Kenya, Madagascar, Maurice, les Seychelles, le Mozambique et la Tanzanie ; la Conférence Ministérielle créée en 1991 et regroupant 21 pays riverains de l'Atlantique Centre-Est. D'une manière générale, ces organisations intergouvernementales ont l'avantage de couvrir une zone géographique plus réduite, ce qui devrait faciliter la définition de politiques communes et leur mise en œuvre.

La création le 29 mars 1985 de la Commission Sous-Régionale des Pêches qui associe la Mauritanie, le Sénégal, la Gambie, la Guinée-Bissau, la Guinée et le Cap-Vert, se situe dans le contexte de l'extension des compétences des Etats côtiers jusqu'à deux cents milles qui englobent les ressources marines à l'intérieur de zones de juridiction exclusives. La Commission comprend une Conférence des Ministres des Pêches, un Comité de coordination et un Secrétariat permanent. Le financement repose sur un système de contributions obligatoires des Etats membres

Les attributions de la Commission sont très larges puisque selon l'article 2 de la Convention de 1985, elle « a pour objectifs d'harmoniser à long terme les politiques des pays membres en matière de préservation, de conservation et d'exploitation de leurs ressources halieutiques et de renforcer leur coopération au profit du bien-être de leurs populations respectives ». Sur ce fondement juridique, la Commission a mené d'importantes activités de nature normative et opérationnelle (N'Diaye et Tavares de Pinho, 1994).

Les activités normatives concernent l'harmonisation des conditions d'accès aux ressources, la coopération dans le domaine de la poursuite maritime et de la surveillance, le statut sous-régional des observateurs et le marquage des navires de pêche ; l'initiative la plus remarquée ayant été la signature de la Convention sur la coopération sous-régionale dans l'exercice du droit de poursuite maritime le 1er septembre 1993 qui établit les principes de la coopération entre « l'Etat poursuivant » et « l'Etat refuge ». Les activités opérationnelles concernent l'établissement d'une banque de données maritimes et celui d'un registre des navires de pêche, la réalisation d'un système d'évaluation de l'effort de pêche et de surveillance aérienne avec l'aide de la Coopération luxembourgeoise, la mise en œuvre de programmes conjoints de recherche entre instituts halieutiques sous-régionaux et avec l'ORSTOM.

Même si les réalisations de la Commission demeurent modestes, ses recommandations sont une référence en matière de mesure de conservation ou de négociation des conditions d'accès aux ressources. Elle a su également engager une réforme institutionnelle améliorant l'équilibre entre la Conférence des Ministres et le Comité de coordination qui s'est traduite par une plus grande transcription au niveau national des mesures décidées par la Commission. Avec discrétion, la coopération s'est étendue à des domaines politiquement sensibles tels que la surveillance et a banalisé les consultations entre Ministres avant la prise d'importantes décisions de politique des pêches (N'Diaye et Tavares de Pinho, 1994).

L'exemple de l'organisation et des réalisations de la CSRP permet de saisir les enjeux d'une organisation sous-régionale mais aussi le défi des pouvoirs publics « halieutiques » à l'échelle du Continent : la dynamisation des institutions sous-régionales spécialisées épousant les contours d'une région naturelle où les problèmes de gestion halieutiques revêtent un particularisme certain, de préférence à celle de grandes structures régionales s'enlisant dans d'inextricables difficultés de fonctionnement

## **2.2. De l'allocation au contrôle de l'effort de pêche**

Jusqu'à maintenant, l'aménagement des pêches raisonnait en terme de pêcherie définie comme une gamme d'activités liée à l'exploitation d'un ou de plusieurs stocks soumis à une récolte commune. Cette approche permettait d'insister sur l'évolution bio-économique et les interactions stocks/efforts de pêche mais raisonnait plus en terme d'allocation de l'effort de pêche que de prévention de mauvaise allocation ou de mauvais usage. Or, l'application du principe de précaution implique un infléchissement de la théorie pour mettre l'accent sur les notions de capacité excédentaire et de surcapitalisation, de manière à éviter ou à réduire une surexploitation des ressources halieutiques et une dissipation de la rente, source de paupérisation.

Pour alimenter ce débat, les pêcheries africaines sont un objet d'étude privilégié pour deux raisons : l'ancienneté et la diversité des mesures d'aménagement et l'apparition ponctuelle d'une capacité excédentaire et d'une surcapitalisation.

Même si l'aménagement traditionnel des pêches relève plus de mesures ponctuelles localisées et précaires que de véritables plans structurés et globaux, son étude révèle la diversité des modalités mises en œuvre (Weigel, 1985): droits d'accès, taxations et quotas, fermetures saisonnières, zones d'interdiction et distribution spatiale de l'effort, interdiction de pêche et de commercialisation des tailles immatures, réglementations des embarcations, des engins de pêche, de la commercialisation (périodicité de vente et d'achat, monopsonie). Les quelques pratiques actuelles de régulation de l'effort de pêche, qu'elles soient institutionnalisées ou informelles (régulation de sorties de sardiniers à Abidjan, des sennes tournantes à Nouakchott), manifestent des velléités de contrôle de l'effort et de la capacité excédentaire.

En ce qui concerne la capacité excédentaire et la surcapitalisation, on observe des situations contrastées : alors que celles-ci caractérisent certaines pêcheries artisanales (Petite Côte du Sénégal, *Western Region* du Ghana), à l'inverse les difficultés de mobilisation d'un capital important contribuent à expliquer le caractère embryonnaire des flottilles industrielles des pays côtiers qui en sont réduits à affermer une partie de leurs ressources sous forme de licences ou d'affrètements de flottilles étrangères (Mauritanie, Angola, Mozambique).

L'appréhension de la capacité excédentaire des pêcheries passe par la détermination de critères de mesure et de contrôle de la capacité excédentaire et de la surcapitalisation qui pose de redoutables problèmes méthodologiques, en particulier dans le cas de la pêche artisanale

caractérisée par la multispécificité et la mobilité des unités de pêche. D'un point de vue méthodologique, un contrôle de l'effort de pêche des flottilles africaines peut s'appuyer sur la notion d'unité de gestion de la capacité (*capacity management unit*) testée par le Département des Pêches de la FAO/FIPP (Gréboval et Munro, 1998).

### **2.3. La définition de nouveaux droits de propriété**

Le débat sur les modes d'appropriation des ressources halieutiques renvoie à celui plus général relatif aux ressources naturelles renouvelables. Il est à l'origine de querelles dogmatiques entre militants d'une appropriation privative censée mettre fin à « la tragédie des communaux » et ceux du maintien de la propriété commune et publique qui sont amenés à porter une attention particulière à la gestion communautaire.

Dans le domaine de l'halieutique, l'instauration de quotas individuels transférables (ITQ), en définissant des droits de propriété exclusifs sur des biens considérés comme non appropriables, a pour objectif de pallier à l'existence d'externalités non régulées par l'échange. Or de nombreux auteurs relèvent le caractère profondément commun de l'usage des ressources renouvelables, facteur d'externalités irréductibles par l'individualisation de la propriété. Citons Santopietro et Shabman (1992) à propos des ressources halieutiques qui soulignent que l'internalisation des externalités par l'imposition de droits privés se poursuit jusqu'à ce que les gains individuels soient compensés par des coûts de transaction croissants engendrés par la perte des interactions collectives existant entre les groupes d'exploitants. Face à cette contrainte, la viabilité possible d'une appropriation communautaire ou d'une coexistence de formes de propriété a amené quelques auteurs à questionner la validité de ces droits « imparfaits ». Pour ce faire, ils retracent la signification économique de ces droits (Barzel, 1991) ou leur histoire d'un point de vue institutionnel (Libecap, 1993) et concluent que l'action collective en matière de droits de propriété peut être source de gains économiques et conduit à s'interroger sur le processus même de définition des droits de propriété. Cette approche se démarque du schéma de pensée néo-classique qui, dans le domaine des droits de propriété, aurait masqué certains effets de nature collective par un recours trop systématique à l'individualisme méthodologique.

En matière de droit de propriété, le défi n'est-il pas de résorber les externalités individuelles négatives et de créer des interactions positives entre les groupes d'utilisateurs, condition d'une gestion soutenable des ressources ? L'ancienneté et la vitalité de l'appropriation communautaire sur les espaces aquatiques africains donnent un avantage aux pouvoirs publics et aux collectivités locales pour mettre en œuvre une coexistence de formes de propriété.

### **2.4. La domiciliation de la valorisation des produits et la libéralisation des échanges**

La vitalité des circuits de commercialisation est attestée par les flux inter-régionaux et euro-africains. Toutefois, une relative stagnation de l'offre et une certaine contraction de la demande régionale contribuent à justifier une meilleure valorisation des produits : celle-ci passe par la promotion des exportations ou une transformation des produits halieutiques.

L'analyse des flux commerciaux à l'échelle sub-saharienne confirme la dichotomie entre les principales zones de capture (ZEE mauritanienne, marocaine, sud-africaine, namibienne, sénégalaise et ghanéenne ainsi que la région des Grands Lacs) et les foyers de consommation les plus importants que sont le Nigeria, la Côte d'Ivoire, la République Démocratique du Congo (ex Zaïre) et le Cameroun (FAO, 1996). Celle-ci induit des transferts considérables de l'ordre du million de tonnes, essentiellement de poissons congelés (espèces pélagiques marines), et dans une moindre mesure de poissons salés, salés-séchés et fumés artisanalement (espèces marines et continentales). Mais l'analyse des flux confirme également la vitalité des exportations vers l'Europe d'espèces à haute valeur commerciale (démersaux, céphalopodes, crustacés),

conséquence des réajustements monétaires qui ont affecté plusieurs pays de la région (dévaluations et assouplissement du contrôle des changes).

Même si la demande régionale (la plus importante) est en augmentation, son accroissement annuel a eu tendance à diminuer au cours des dix dernières années. Cette relative contraction s'expliquerait par la faible augmentation voire la stagnation des revenus réels (au contraire de ce qui a pu être observé en Asie du Sud-Est jusqu'à l'année dernière) couplée à l'augmentation des coûts de production. Sachant que les taux d'accroissement démographique restent très élevés, la consommation par tête a diminué au cours des dix dernières années pour passer de 9 à 7 kilos (équivalent poids vif). Quant à la stagnation de l'offre, elle ferait référence aux difficultés de rentabilité de certaines pêcheries pélagiques africaines et à la surexploitation de nombreuses espèces de poisson de fond.

La répartition des flux par type de produit indique clairement que la transformation industrielle, source de valeur ajoutée importante, est faible (FAO,1996b).

En ce qui concerne les petits pélagiques, la grande majorité des captures sont exportées à l'état brut ou ne subissent qu'un simple conditionnement (congélation). Seuls le Maroc avec ses conserveries de sardines, anchois et maquereaux (83000 tonnes), l'Afrique du Sud et la Namibie (conserveries de pilchards et de chinchards) ont mis en œuvre une politique de transformation industrielle significative. Si un pays comme la Namibie a cherché à domicilier le conditionnement (congélation) et une première transformation (mise en conserve), de nombreux autres n'ont pas réussi à rapatrier la production des navires étrangers sous licence ou affrétés dans leurs ZEE à l'image de la Mauritanie, pour le plus grand profit des armements étrangers qui congèlent, mettent en conserve ou fabriquent la farine à bord des navires.

La même remarque s'applique aux captures de poissons démersaux, de céphalopodes et de crustacés : le filetage ou la préparation en darnes ou médaillons des poissons de fond, le décorticage de crevettes, le séchage industriel, la préparation de blanc de seiche ou de calamar, celle de chair de poulpe battue, de queues de langoustes, ne sont que très marginalement pratiquées à l'exception du Maroc, du Sénégal, de la Namibie et de l'Afrique du Sud. Ces premières transformations qui ne nécessitent pas d'investissements importants sont pourtant génératrices d'une forte valeur ajoutée.

Ce sont les conserveries de thon qui représentent le plus grand succès africain sur le marché international des produits de la mer. Les pays producteurs sont la Côte d'Ivoire, le Sénégal, Madagascar, Maurice, les Seychelles et le Ghana (respectivement 45000, 20000, 12000, 9000, 8000 et 6000 tonnes). Toutefois, elles bénéficient à l'instar de la quasi-totalité des exportations de poissons, crustacés et céphalopodes, transformés ou non, d'avantages tarifaires dans le cadre de la Convention de Lomé.

C'est le défi de la libéralisation des échanges, suite aux accords internationaux du GATT et de l'OMC, qui doit être relevé par les pouvoirs publics et les opérateurs de la filière. Cette libéralisation rend impératifs des gains de productivité ainsi qu'une meilleure rentabilité et compétitivité des pêcheries et des industries de transformation, à l'image des sous-filières thonières et crevettières.

## **2.5. L'adéquation de la « bonne gouvernance » à la soutenabilité de la ressource**

Plus de cinq années après sa formalisation, le concept de gouvernance jette ses filets sur l'halieutique. Rappelons qu'aussi bien la définition de la Banque Mondiale, "la manière par laquelle le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays au service du développement" (Banque Mondiale,1992, page 3) que celle de l'OCDE,

“l'utilisation de l'autorité publique et l'exercice du contrôle en rapport avec la gestion des ressources d'une société en vue du développement économique et social” (OCDE,p.3) traduisent l'idée que les gouvernements des Etats n'ont pas le monopole de la puissance légitime, qu'il existe d'autres institutions et acteurs contribuant au maintien de l'ordre et participant à la régulation économique et sociale (De Senarclens,1998). Ces thuriféraires introduisent une dimension normative et la bonne gouvernance, lorsqu'elle concerne les ressources renouvelables et plus particulièrement les ressources halieutiques.

En Afrique, l'ensemble des communautés de pêcheurs et plus généralement des opérateurs de la filière, à travers la planification du secteur ou plus prosaïquement les projets de développement et d'aménagement des pêches, ont été à leur tour marqués par la décentralisation des pouvoirs et l'approche participative. Celles-ci, d'une part traduisent une redéfinition des rapports de l'Etat et de la société civile de filiation néo-libérale, d'autre part s'accompagnent de prescriptions d'inspiration institutionnaliste relatives aux pratiques politiques et aux institutions halieutiques nécessaires au développement. Un nouveau regard méthodologique est porté sur l'élaboration de normes et de réglementations : il se manifeste par le recours à des processus consultatifs et participatifs censés légitimer les décisions prises. Il s'agit que les acteurs concernés se regroupent dans des dispositifs institutionnels et de concertation articulant procédures de contrôle, de direction et d'incitations au respect des termes du contrat (North,1990).

Mais la panoplie de la bonne gouvernance est complétée par la détermination de pratiques en matière d'aménagement des pêches, d'écolabellisation ou de normes sanitaires d'inspiration économique-écologique suivant une prise de conscience de l'irréversibilité et de l'incertitude, et une application du principe de précaution. Leur objectif est d'assurer un développement responsable et durable des pêcheries et des filières halieutiques pour lequel l'évolution technologique joue un rôle primordial : l'augmentation de la puissance de pêche et l'intensification de l'effort doivent être modulées en fonction de l'état des ressources, donc évolutives. Or, les plans d'aménagement des pêcheries ou les plans directeurs sectoriels figent des positions concurrentielles technologiques, telles qu'elles étaient au moment de la décision, et renforcent ainsi les positions dominantes de la pêche ou de la transformation industrielle. Ainsi apparaît, dans le courant évolutionniste, l'intérêt d'insister sur la notion de stratégie dans le processus de compétition technologique et de mettre en exergue l'importance des choix politiques pour orienter le système économique dans le processus cumulatif de changement en direction du développement durable.

Le défi des pêcheries côtières africaines réside dans l'adéquation des principes politiques de la bonne gouvernance, décentralisation des pouvoirs et approche participative (cogestion et *community based management*), à la gestion durable de ces mêmes pêcheries. Cet effort, déjà mené par quelques collectivités telles que celle des pêcheurs de Kayar au Sénégal, pose quelques problèmes spécifiques dans la mesure où l'exploitation des ressources renvoie fréquemment à leur dé-territorialisation (stocks migrateurs) et à des pêcheurs (activités ou migrations saisonnières), alors que la décentralisation des pouvoirs et l'approche participative font référence *contrario* à une territorialisation des décisions politiques. Pour mener à bien cette adéquation, l'accent doit être mis en premier lieu sur les mécanismes de décision communautaires, sur la fonctionnalité des relations contractuelles articulant procédures de contrôle, de direction et d'incitations au respect des décisions. En deuxième lieu sur les liens existant entre soutenabilité des pêcheries et changement technologique, en appréhendant ce dernier comme une variable endogène en inter-relation avec les choix politiques et les conditions économiques et sociales de ces communautés.

## Références bibliographiques

- Aguilar-Manjarez, J. et Nath, S.S. 1998. **A Strategic Reassessment of Fish Farming Potential in Africa.** *CIFA Technical Paper* N°32. FAO. Rome.
- Banque Mondiale, **Governance and Development**, Washington DC, 1992, p.3.
- Barzel, Y. 1991. **Economic Analysis of Property Rights.** Cambridge University Press.
- FAO, 1996 a. **Fishery Statistics. Catches and landings.** *FAO Yearbook.* N°82. Rome.
- FAO, 1996 b. **Fishery Statistics. Commodities.** *FAO Yearbook.* N°83.
- Greboval, D. et Munro, G. 1998. **Overcapitalization and Excess Capacity in World Fisheries: Underlying Economics and Methods of Control.** *FAO Technical Working Group on the Management of Fishing Capacity.* La Jolla. USA, 15-18 April 1998
- Kapetsky, J.M. 1994. **A Strategic Assessment of Warm-water Fishfarming Potential in Africa.** *CIFA Technical Paper* 27. Rome, Italy, Food and Agriculture Organization of the United Nations. [Inland Water Resources and Aquaculture Service, Fishery Resources and Environment Division, FAO, Rome, Italy]
- Libecap, G.D. 1993. **Contracting for Property Rights.** Political Economics of Institutions and Decisions. Cambridge University Press.
- N'Diaye, B. et Tavares de Pinho, A. 1994. **Une expérience africaine de coopération halieutique : la Commission Sous-Régionale des Pêches.** *Revue Droits et Sciences Humaines.* Collection « Espaces et Ressources Maritimes ». N°8.
- North, D.C. 1990. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance.** Cambridge University Press.
- OCDE, **Orientalions on Participatory Development and Good Governance**, Paris, OCDE/GD (93) 191, 1993, p.3
- Perrings, C. 1991, « **Reserved Rationality and the Precautionary Principle : Technological Change, Time and Uncertainty** » in *Environmental Decision Making in « Costanza R (Ed) Ecological Economics : the Science and Management of Sustainability* », Columbia University Press, New-York.
- Santopietro, G.D. et Shabman, L.A. 1992. **Can Privatization Be Inefficient? The Case of the Chesapeake Bay Oyster Fishery**, in *Journal of Economic Issues*, vol 26 (2), p.407-419.
- Seki, E. et Bonzon, A. 1993. **Selected Aspects of African Fisheries : a Continental Overview.** *FAO Fisheries Circular.* N°810. 158p.
- de Senarclens, P. 1998. **Gouvernance et crise des mécanismes de régulation internationale.** in *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, mars 1998, UNESCO/eres.
- Stomal, B. 1998. **Mythes et réalités des aquacultures africaines**, in *La pêche en Afrique : enjeux et défis*, n°187, juillet-septembre 1998, p.60-76. Ed sc. J.Y. Weigel
- Weigel, J.Y. 1985. **Traditional Management of Some Lagoons of the Gulf of Guinea.** *FAO Fisheries Circular*, n° 790.

COMMISSION SOUS-REGIONALE DES PECHEES

# DYNAMIQUES DE GESTION DES RESSOURCES HALIEUTIQUES EN AFRIQUE DE L'OUEST

Actes du Colloque International tenu à Nouadhibou du 20 au 23 novembre 2000



# **DYNAMIQUES DE GESTION DES RESSOURCES HALIEUTIQUES EN AFRIQUE DE L'OUEST**

*Actes du Colloque  
organisé à Nouadhibou (République Islamique de Mauritanie)  
du 20 au 23 novembre 2000*

## **Sous la direction de**

Nabi Souleymane BANGOURA

## **Avec la collaboration de**

Kane Ciré Amadou, Germain Dasyva, Bernard Codou DIOH, Jean Yves Weigel, Ndiaga Dia,  
Yacine Diop, Seck Gnagna Diakhaté, Adeline Diatta

CSRP

Luxembourg

ACDI

FAO

FRANCE

IRD

2000

**Publié par :** Secrétariat Permanent de la Commission Sous-Régionale des Pêches  
BP : 20505, Dakar, Sénégal



**Droits d'auteur :** 2000. Commission Sous-Régionale des Pêches

La reproduction des textes de la présente publication à des fins non commerciales est encouragée sans qu'il ne soit nécessaire de solliciter une autorisation préalable du détenteur des droits d'auteur. Cependant, la mention de la source de toute reproduction des informations y figurant est exigée.

**Citation :** M. El M. O/ Zamel, N.S. Bangoura, D. Diagana

**Mise en page,  
Sélection, Flashage  
et impression :**

Imprimerie Saint-Paul - B.P. 1301 - Dakar

**Conception couverture :** N. S. Bangoura

**Photo de couverture :** **Jeune fille en pêche à l'aide du filet conique à Baro (Kouroussa, Guinée). A pied, captivée, actionnant l'engin à maillage prohibé dans un plan d'eau polluée et en assèchement, reliée à un récipient vide par une corde nouée à sa taille, cherchant avec ténacité à capturer même des fretins pour pourvoir aux besoins de sa famille, l'attitude de la pauvre est symptomatique des problèmes de gestion des ressources naturelles dans la sous-région.**

**Réalisation photo :** Cette photo a été réalisée par M. Youla Abou, photographe professionnel à Conakry (République de Guinée).

**Disponible auprès de :** Secrétariat Permanent de la Commission Sous-Régionale des Pêches  
BP : 20505 DAKAR, Sénégal, Afrique de l'Ouest  
Téléphone : 221-834 55 80 – Fax : 221-834 44 13  
Courriel : csrp@sentoo.sn

L'ensemble des termes utilisés dans le présent ouvrage, de même que sa présentation et les données qui y figurent n'impliquent, en aucune manière, de la part de la Commission Sous-Régionale des Pêches, une prise de position.

Les opinions des auteurs exprimées dans cette publication ne reflètent par nécessairement celles de la CSRP.