

Les accords de pêche C.E.E.-Pays A.C.P.: Outil de développement ou facteur de crise?

JOËL LE BAIL*

RÉSUMÉ

Ces dernières années la géopolitique des pêches a connu de profondes transformations mettant les puissances halieutiques de la Communauté Economique Européenne dans une situation délicate. L'instauration des "zones économiques exclusives" (Z.E.E.) prive de nombreux armements de leurs lieux traditionnels de pêches, parallèlement la politique commune de la pêche, visant la pérennisation des ressources, adopte des mesures conservatoires limitant les captures dans les eaux communautaires. Pour satisfaire les besoins croissants du marché intérieur et préserver les emplois de la filière pêche, une seule solution s'offre: redéployer les flottilles européennes dans les Z.E.E. incomplètement exploitées para les Etats riverains. C'est dans ce contexte que furent signés les accords de pêche C.E.E. - pays A.C.P.¹; cependant ces derniers adhèrent aux successives Conventions de Lomé, pièce maîtresse de la politique européenne en faveur des pays en développement. Ces accords sont-ils des instruments de développement ou des opérations purement commerciales?

RESUMEN

Durante los últimos años la geopolítica pesquera ha sufrido transformaciones profundas, colocando a las potencias pesqueras de la Comunidad Económica Europea en una situación delicada. La instauración de "Zonas Económicas Exclusivas" (Z.E.E.) privan a numerosas flotas de sus áreas tradicionales de pesca y paralelamente la política común de pesca, buscando la sustentabilidad de los recursos, adopta medidas de conservación limitando las capturas en las aguas comunarias. Para satisfacer las necesidades crecientes del mercado interior y preservar el empleo del sector pesquero se ofrece una sola solución: redespigar las flotillas europeas en las Z.E.E. incompletamente explotadas por los estados ribereños. Es en este contexto que han sido firmados los acuerdos de pesca C.E.E.-Países A.C.P.¹; sin embargo, estos últimos adhieren a las sucesivas Convenciones de Lomé, pieza maestra de la política europea en favor de los países en desarrollo. ¿Son estos acuerdos un instrumento de desarrollo de operaciones puramente comerciales?

1. LE DILEMME COMMUNAUTAIRE

a) Réduire le déséquilibre ressources/effort de pêche

Après une longue période de gestation la C.E.E. a mis sur pied la politique commune des pêche (P.C.P.), en 1970 un accord du Conseil reconnaît l'égalité d'accès des Etats membres de la C.E.E. aux eaux territoriales de chacun d'entre eux. L'adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni amène une révision de ce principe, les Etats côtiers peuvent réserver une zone de 6 milles (voire 12 milles) à leurs propres pêcheurs. Les premières dispositions communautaires concernent la mise en place d'une organisation commune du marché ainsi que l'octroi d'aides à la modernisation de la flottille. Mais lorsque le principe des Z.E.E. se généralise (à partir de 1976), la C.E.E. doit davantage s'impliquer en matière halieutique; ainsi naît "l'Europe bleue" (Janvier 1983). Les flottilles européennes se voient

progressivement refoulées de certains lieux de pêche (eaux canadiennes, islandaises...) et doivent se replier dans les eaux communautaires. Dès lors se pose le problème du partage des ressources; le règlement prévoit chaque année pour chaque espèce un T.A.C. (Total des Captures Autorisées) répartis en quotas entre les Etats membres. Ces quotas sont attribués en fonction des capacités de capture et des droits historiques. L'adhésion de l'Espagne et du Portugal suscite des craintes quant à la gestion de la ressource, aussi ces nouveaux venus sont-ils soumis à un régime transitoire. Très rapidement les autorités communautaires s'aperçoivent que la ressource s'épuise; l'attribution des quotas s'est effectuée en fonction des capacités de capture et non en fonction de l'état de la ressource. Au lieu de réduire l'effort de pêche, la modernisation des flottilles (subventionnée) accentue le déséquilibre ressource/capacité de capture; depuis 1976, les captures effectués dans l'Atlantique Nord-Est régressent (1976: 13 278 000 tonnes, 1983: 11 133 000 tonnes, 1990: 9 182 000 tonnes), la hausse du

* Université de Bretagne Occidentale-U.R.A. 904 Dynamique et gestion des espaces littoraux

¹ Pays ACP: Les Conventions de Lomé ont instauré un cadre de coopération privilégiée entre les pays de la Communauté et des pays d'Afrique, des Caraïbes et de Pacifique.

prix du poisson et les fluctuations inter-annuelles des captures ont permis de masquer les problèmes. Mais aujourd'hui la situation n'est plus tenable; ainsi en 1990, les prises de cabillauds et d'églefins atteignent 15% de leur niveau de 1970; de 1984 à 1991 la production communautaire de 363 000 tonnes (6 825 000 tonnes en 1991).

C'est dans ce contexte que les "programmes d'orientation pluriannuels" (P.O.P.) constituent un élément clé de la réforme de la politique commune des pêches. Un groupe d'experts a estimé qu'il y a une surcapacité de la flotte de pêche communautaire pour plus de 90% des principaux stocks de l'Atlantique Nord; une réduction de la capacité de la flotte d'au moins 40% pour l'ensemble des pêcheries de la communauté doit être envisagée. Déjà de 1983 à 1990, la C.E.E. a perdu 50 000 marins pêcheurs (sur un total de 3000 000).

b) Le déficit croissant de la balance commerciale

Bien que la C.E.E. soit la quatrième puissance halieutique mondiale, elle enregistre un déficit commercial croissant dans le domaine des produits de la pêche (Figure 1); la valeur des importations passe de 5,3 milliards de dollars en 1981 à 15 milliards de dollars en 1990. Seuls trois pays membres de la C.E.E. affichent un solde positif pour leur commerce extérieur: Danemark, Pays-Bas, et Irlande; Espagne, Portugal, France et Grèce importent à plus de 70% des produits de la mer extracommunautaires. Pour la France le solde négatif atteint 10,5 milliards de francs en 1992 (850 000 tonnes importées). Tous les spécialistes s'accordent pour souligner que la demande par

habitant de produits de la mer tend à s'accroître (Figure 2). Le commerce mondial de ces denrées connaît une période d'expansion ce qui en fait le produit alimentaire le plus dynamique. De 1981 à 1990 le volume du commerce mondial de ces produits passe de 23,5 millions de tonnes à 37 millions de tonnes (soit 38% de la production mondiale).

L'augmentation des importations communautaires est due non seulement à l'expansion de la consommation suite à l'évolution des conceptions diététiques, mais surtout à la perte des zones traditionnelles de pêche. Contrairement aux importations qui concernent des produits à haute valeur commerciale (saumon, crevette, thon...) les exportations communautaires sont dominées par des produits à plus faible valeur marchande (maquereau).

L'obtention de licences de pêche dans les Z.E.E. extra-communautaires permet de limiter le déficit de la balance commerciale des produits de la mer.

2. LES ACCORDS DE PÊCHE C.E.E./PAYS A.C.P.

a) L'intérêt des accords

La raréfaction des ressources due à la surpêche et la croissance soutenue de la demande poussent les instances communautaires à redéployer une partie des flottilles dans les eaux des pays tiers; les marges de manoeuvre se réduisant dans les zones froides et tempérées, l'effort porte essentiellement dans les Z.E.E. des pays du Tiers-Monde. Sur les 23 accords de pêche conclus para la C.E.E., 16

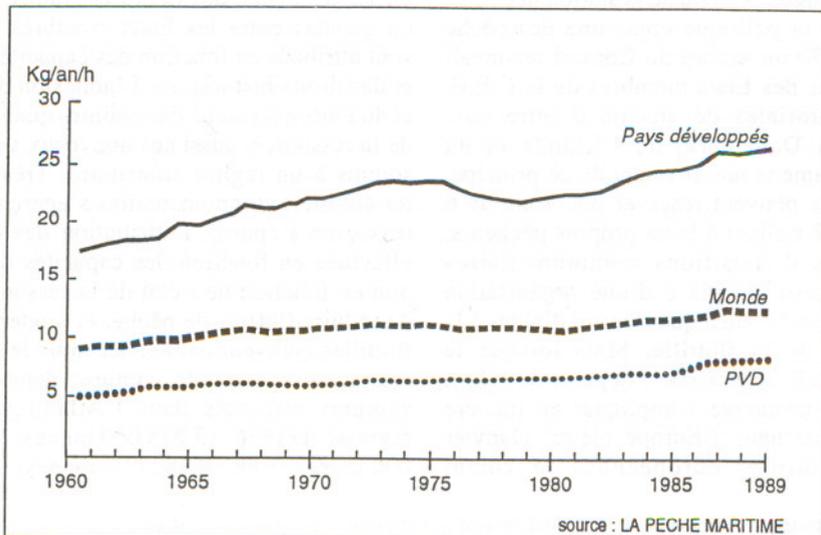


Figure 1: Evolution de la consommation des produits de la mer.

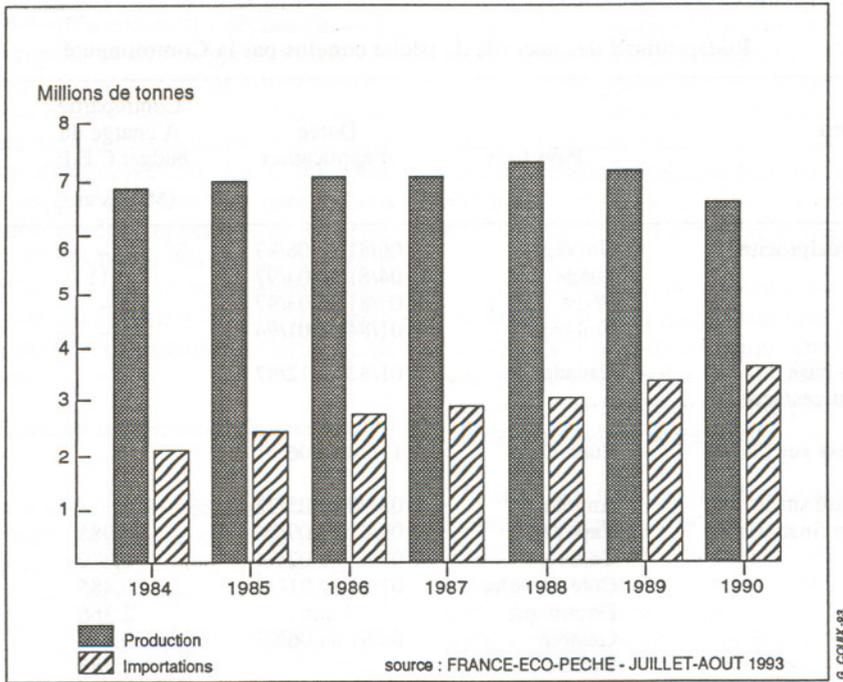


Figure 2: Production et importations de produits de la mer dans la C.E.E.

concernent des pays d'Afrique et de l'Océan Indien (Tableau 1). Les anciennes relations métropole-colonies et la sous-exploitation des eaux tropicales ont conduit la C.E.E. à négocier des accords avec les pays A.C.P. qui entraînent des relations privilégiées avec la Communauté dans le cadre des Conventions de Lomé.

Théoriquement les accords de pêche peuvent satisfaire les deux parties; les grandes puissances halieutiques limitent ainsi les effets de l'ajustement ressources/moyens de capture et les Etats du Tiers-Monde reçoivent de précieuses devises et parfois les moyens de constituer une flotte nationale. Car, outre les redevances, la conclusion d'un accord de pêche peut s'accompagner de contreparties économiques, commerciales et techniques: accès privilégié aux marchés, construction de superstructures portuaires, crédits à taux préférentiel, formation de marins et de scientifiques...

On distingue cinq types d'accords:

- accord de réciprocité. La C.E.E. accorde des droits de pêche aux navires de pays tiers en échange de droits analogues pour les navires communautaires dans les eaux de ces pays (Norvège-Suède-Iles Féroé).
- accord d'accès aux stocks excédentaires. Les Etats-Unis ont accordé des droits de pêche à la

C.E.E. sur les surplus des ressources non exploitées par les navires américains.

- accord d'accès aux ressources contre l'accès aux marchés - cas de l'accord C.E.E. - Canada.
- accord d'accès aux ressources contre compensation financière (et éventuellement programmes scientifiques) - cas des accords C.E.E./pays A.C.P.
- accord d'accès aux ressources contre l'accès aux marchés et compensation financière - cas des accords C.E.E. -Maroc et C.E.E.-Groënland.

b) Le cadre particulier C.E.E. - Pays A.C.P.

Tous les pays voie de développement qui ont conclu un accord de pêche avec la C.E.E. sont des pays A.C.P. à l'exception du Maroc; des liens particuliers lient la C.E.E. à ces Etats. Les articles 50 et 51 de la Convention de Lomé du 8 décembre 1984 stipulent:

"Les Etats A.C.P. et la Communauté reconnaissent l'urgente nécessité de promouvoir le développement des ressources halieutiques des Etats A.C.P., tant pour contribuer au développement de la pêche dans son ensemble que pour établir un domaine d'intérêt mutuel. La coopération dans ce domaine vise l'utilisation optimale des ressources halieutiques des Etats A.C.P.

Les objectifs prioritaires de cette coopération sont les suivants:

Tabla 1

Récapitulatif des accords de pêche conclus par la Communauté

Type d'Accord de Peche	Pays tiers	Durée d'application	Contrepartie A charge du budget C.E.E. (Mécus/an)	Observations
I Accord de réciprocité	Norvège	06/81 au 06/97	-	
	Suède	04/81 au 04/97	(1)	
	Féroé	03/81 au 03/97	-	
	Finlande	01/84 au 01/94	-	(2)
II Accord sur base de l'accès ressources/accès marchés	Canada	01/82 au 12/87	-	(3)
III Accord basé sur l'accès au surplus	Etats-Unis	11/84 au 06/91		(4)
IV Accord basé sur la compensation financière	Angola	05/90 au 05/92		
	Cap-Vert	09/91 au 09/94	8,985	
	Comores	07/91 au 07/94	0,870	
	Côte-d'Ivoire	01/91 au 01/94	0,485	
	Dominique	3 ans	2,366	(5)
	Gambie	06/91 au 06/93	0,458	
	Guinée		1,385	
	Conakry	01/90 au 12/91		
	Guinée Bissau	06/91 au 06/93	3,750	
	Guinée		6,700	
	Equatoriale	06/89 au 06/92		
	Maurice	12/90 au 11/93	2,388	
	Madagascar	05/89 au 05/92	0,650	
	Mauritanie	08/90 au 07/93	1,266	
	Mozambique	01/90 au 01/93	9,670	
	Sao Tomé et Príncipe	06/90 au 95/93	2,925	
	Seychelles	01/90 au 01/93	0,725	
	Sénégal	05/90 au 04/92	3,300	
	Sierra Leone	2 ans	15,000	(5)
Tanzanie	3 ans	2,825	(5)	
Gabon	3 ans	0,560	(5)	
V Accord basé sur l'accès au marché avec compensation financière	Groënland	01/90 au 12/94	3,050	(6)
	Maroc	03/88 au 02/92	34,250 70,375	
Total			171,983	

¹ Depuis 1980, la Communauté verse à la Suède un montant annuel pour contribuer aux coûts de reproduction du saumon. En 1991 - 765 000 écus.

² Accord en vigueur mais non appliqué.

³ Accord cadre d'une durée limitée, encore en vigueur. L'échange de lettres fixant les possibilités de pêche pour la Communauté ainsi que la contrepartie à charge de la Communauté a expiré le 31.12.87 et n'a pas été renouvelé à ce jour.

⁴ Procédure de prorogation rétroactive à compter du 01.07.91 jusqu'au 31.12.94, en cours. Obligations diverses exigées aux armateurs.

⁵ Non entré en vigueur.

⁶ 2,237 Mécus ont été payés en plus en 1990 du fait de l'offre de possibilités supplémentaires de pêche au niveau fixé préalablement.

Source: Rapport 1991 de la Commission au Conseil et au Parlement sur la Politique Commune de la Pêche - Bruxelles 1991.

- encourager l'exploitation rationnelle des ressources halieutiques des Etats A.C.P. et des ressources de haute mer pour lesquelles ces Etats et la Communauté ont des intérêts communs.

- accroître la contribution de la pêche au développement rural en valorisant le rôle de la pêche en matière de renforcement de la sécurité alimentaire et d'amélioration de la nutrition et du niveau de vie rural".

La Communauté intervient donc à double titre, les projets de développement des pêches financés par le Fonds européen de Développement (F.E.D.) et les accords de pêche purement commerciaux. Il existe au sein du Parlement européen des divergences entre la sous-commission pêche et la commission de développement. La C.E.E. doit concilier deux exigences, contribuer para le biais de la coopération au développement de la pêche dans les pays A.C.P., obtenir des licences de pêche pour ses flottilles. Un accord commercial peut-il s'accommoder de contreparties disproportionnées par rapport à l'intérêt économique des activités de pêche convenues?

c) La multiplicación des accords de seconde génération

L'obtention des droits de pêche ne permettant pas d'amortir suffisamment la crise de la pêche, on assiste à la multiplication des sociétés mixtes associant armateurs européens et sociétés publiques ou privées de pays A.C.P. L'exemple le plus révélateur est la création de la "SOGUIPÊCHE" associant l'armement lorientais Jégo-Quéré et la Guinée-Conakry. Le "programme d'orientation pluriannuel" (P.O.P.) contingente le degré de puissance de la flotte de chacun des Etats membres et donc le nombre de navires habilités à pêcher dans les eaux communautaires; à un chalutier neuf (subventionné) doit correspondre un chalutier désarmé ou exploité dans les eaux extra-communautaires. Les activités de pêche dans les eaux de pays tiers permettent de continuer à exploiter des chalutiers plus ou moins anciens tout en recevant des subventions communautaires pour le renouvellement de l'outil de production. Ainsi pour soulager l'effort de pêche dans les eaux communautaires et limiter la crise économique et sociale dans les régions maritimes européennes, la C.E.E. finance le redéploiement au Sud. 45 millions de francs de subvention furent octroyés à la "SOGUIPÊCHE"; si tous les projets sont menés à bien, huit chalutiers devraient pêcher dans les eaux guinéennes, auxquels s'ajoutent deux chalutiers rochelais (le "Force 17" et le "Péoria") qui ont reçu 16 millions de francs de la C.E.E. et des Collectivités locales. Les candidats au départ se multiplient dans les ports français, le Rochelais "Piranhas" a pris la route du Gabon, les Lorientais "Bryan" et "Atao Feal" rejoignent les eaux guinéennes.

3. UN BILAN CONTESTE

a) L'impact des accords pour les pays A.C.P.

La signature d'un accord avec la C.E.E. apparaît une opération financière intéressante pour le budget

de l'Etat. Le Sénégal a reçu environ 41 millions d'écus: 1.500 marins sénégalais sont embarqués sur les navires étrangers, le port de Dakar perçoit diverses rémunérations pour les opérations d'avitaillement, réparation... Pourtant les pêcheurs artisans critiquent cette politique qui pénalise la pêche artisanale, le Collectif National des Pêcheurs Artisans du Sénégal (C.N.P.S.) présentent un véritable cahier des doléances; ils dénoncent:

- le non-respect de la zone réservée à la pêche artisanale. 48 marins-pêcheurs ont péri en 1990 et 1991 à la suite de collisions avec des bateaux de pêche industrielle qui ne respectent pas la zone de 6 milles réservée à la pêche artisanale.
- la raréfaction de la ressource.

Dotées de moyens techniques performants (chaluts - appareils de détection...) les unités industrielles pillent les ressources, le rapport poissons rejetés/poissons conservés des chalutiers est de 2,5 en saison chaude et de 1,6 en saison froide. Dans une étude récente le C.R.O.D.T.² estime que les lieux de pêche sont tous en limite d'exploitation, ce qui risque de provoquer une dégradation de la ressource sur le plateau sénégalais.

Le porte-parole des armateurs espagnols, Monsieur Ulloa, déclarait en novembre 1992 "cette zone de pêche n'est pas des plus intéressantes dans les conditions actuelles, car on observe un certain épuisement et une baisse des rendements" ("Revue Mar" N° 300-1992).

- la faiblesse des moyens de contrôle et de surveillance.

La plupart des pays A.C.P. ne disposent pas des moyens suffisants pour faire appliquer la réglementation et effectuer les contrôles. Au Sénégal, faute de moyens officiels, ce sont les pêcheurs artisans qui ont créé des brigades de surveillance de la zone des 6 milles. A Madagascar, seuls trois agents de contrôle, sans embarcation, sont chargés de la surveillance des côtes.

Le Manuel sur la Politique commune de la Pêche publié par Bruxelles en 1992 reconnaît que ces accords sont essentiellement commerciaux et ne contribuent pas au développement de la pêche dans les pays A.C.P.: "L'impact de ces accords sur le niveau de développement de la pêche dans les pays tiers résulte seulement des dispositions accessoires éventuellement contenues dans les accords, et ce d'autant plus que la liberté de choix laissé aux responsables de ces pays les conduit souvent à utiliser les contreparties financières à

² C.R.O.D.T.: Centre de Recherches Océanographiques de Dakar-Thianoye.

pêche. Environ 25% de la production de la C.E.E. provient des Z.E.E. des pays tiers; le nombre de thoniers senneurs communautaires pouvant opérer dans les eaux des pays d'Afrique et de l'Océan Indien oscille entre 21 et 54, tandis que celui des thoniers canneurs et palangriers de surface atteint 35 unités pour plusieurs pays. Concernant les chalutiers, l'effort global de pêche autorisé est de l'ordre de 230.000 tjb, ce qui offre des possibilités pour environ 1.000 navires de tonnage divers.

Outre l'achat des licences de pêche, le transfert de navires européens vers les eaux A.C.P. nécessite une aide massive; ainsi la société d'armement A.C.F. (Armement Coopératif Finistérien) va recevoir 4,5 millions d'écus pour le transfert de trois chalutiers au Sénégal pour la pêche au merlu.

Les transferts de navires induisent l'embauche de marins locaux dont les conditions salariales et sociales sont bien en-dessous de celles des marins pêcheurs européens. A terme, ne pourrait-on pas assister au même phénomène qui touche les équipages embarqués sur les flottes de commerce battant pavillon de complaisance?

Enfin la signature des accords s'accompagne de plus en plus d'un accès libre des produits sur le marché européen (cf. accord C.E.E. - Maroc); ainsi une daurade payée 8 F/kg au pêcheurs sénégalais arrive sur le marché français à 40 F/kg alors que les pêcheurs bretons la vendent aux alentours de 90 F/kg.

CONCLUSION

La crise du monde de la pêche touche pêcheurs du Sud et pêcheurs européens; la politique actuelle se traduit par une surexploitation des ressources dans les pays A.C.P. et des importations en Europe à bas prix qui menacent les pêcheurs européens de banqueroute. La "Coalition pour les Accords de Pêche équitables" (C.F.F.A.) entame une lutte afin que les accords de pêche soient modifiés; les enjeux de la crise de la pêche exigent une reformulation de ces accords pour qu'ils soient un atout du développement et qu'ils contribuent à une meilleure gestion des ressources.

Alors que les Européens s'intéressent de plus en plus aux richesses biologiques des eaux latino-américaines, les gouvernements concernés doivent prendre en compte les paramètres du développement afin d'éviter le pillage de leurs ressources.

BIBLIOGRAPHIE

- Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement sur la Politique Commune de la Pêche - Bruxelles 1992.
- Revue "Produits de la mer" - Avril 1993.
- Revue "France-écopêche" - Juillet-Août 1993.
- "Les pêcheries dans les accords du Lomé" - Pêche et Développement N° 9 - 1989.
- "Contribution à une étude d'impacts des accords de pêche C.E.E. - A.C.P." D. Corlay - Sept. 1992.
- "La Révolution Bleue Confisquée" J. LE BAIL. Acte du Colloque "Pauvreté et Crise dans le monde inter-tropical". Rouen - Sept. 1993.