

Briefing

La pêche en Afrique : des zones économiques exclusives pour faire quoi ?

Nantes, mai 2020

Par Michel Morin¹

L'objectif de cet article est d'analyser le paradoxe entre, d'une part, les droits souverains qu'ont les Etats côtiers africains sur les ressources de pêche dans leurs ZEE conformément à la convention des Nations Unies sur le droit de la mer et, d'autre part, le faible bénéfice qu'ils en retirent pour leurs populations, notamment pour la sécurité alimentaire et en matière d'emploi. Après avoir décrit le cadre général d'exploitation de ces ressources tel qu'il est défini par cette convention ainsi que les modalités selon lesquelles les navires étrangers de pêche lointaine viennent pêcher dans les eaux de ces Etats côtiers, cet article montre qu'il existe une faiblesse structurelle de ces Etats dans le marché des droits de pêche qui s'explique notamment par les phénomènes de corruption et de manque de transparence et il conclut par la nécessité d'un changement de gouvernance dans la gestion des pêches africaines.

¹ Michel Morin est docteur en droit et consultant-chercheur associé au Centre de droit maritime et océanique de Nantes (CDMO), en France.

Table de matières

| | |
|---|----|
| Introduction | 3 |
| I. Une considérable extension des droits des Etats côtiers | 4 |
| I.1. Le contenu des dispositions applicables à la pêche dans la CNUDM | 5 |
| I.2. Le cas particulier des Etats sans littoral et des Etats géographiquement désavantagés | 5 |
| II. La pratique suivie par les Etats côtiers | 8 |
| II.1. Les accords bilatéraux avec l'UE | 8 |
| II.2. Les autorisations de pêche délivrées par les Etats côtiers directement aux navires de l'UE | 11 |
| II.3. Les autorisations de pêche délivrées par les Etats côtiers aux navires chinois | 13 |
| III. L'exercice des droits souverains par les Etats côtiers africains entre « bonnes pratiques » et « mauvaises pratiques » | 16 |
| III.1. Des bénéfices médiocres | 17 |
| III.2. La faiblesse structurelle des Etats côtiers dans le marché des droits de pêche | 18 |
| III.3. La corruption et le manque de transparence | 19 |
| III.4. Les accords bilatéraux en tant que « moins mauvaises pratiques » | 22 |
| IV. Conclusion : La finalité des droits souverains des Etats côtiers sur leurs ressources de pêche | 24 |
| IV.1. Une exploitation des ZEE trop dépendante des flottes étrangères | 25 |
| IV.2. La nécessité d'un changement de gouvernance | 26 |

Introduction

Le droit international de la mer a connu un profond bouleversement dans le dernier quart du 20^{ème} siècle. La possibilité d'établir des zones économiques exclusives (ZEE) a permis aux Etats côtiers d'exercer des droits souverains pour l'exploitation des ressources de pêche présentes dans un espace étendu de leurs eaux côtières. La ZEE peut aller jusqu'à 200 MM à partir des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale, c'est-à-dire que, la mer territoriale ayant le plus souvent une largeur de 12 MM qui est la largeur maximale admissible, la ZEE a alors une largeur de 188 MM. Pour les Etats africains, la richesse de leurs eaux côtières aurait théoriquement dû leur permettre d'apporter des bénéfices importants à leurs populations. La pêche artisanale est un vivier d'emplois essentiel dans les zones côtières, à la fois pour les pêcheurs eux-mêmes et pour les personnes employées pour la transformation et la commercialisation des captures, notamment les femmes. Par conséquent, les pays africains auraient dû être en mesure d'améliorer la sécurité alimentaire des populations du continent².

Ce n'est pas le cas. A l'exception de la petite pêche côtière qui exploite en premier lieu la mer territoriale, les ressources de la ZEE sont souvent exploitées par des navires de pavillons d'Etats tiers venant la plupart du temps d'autres continents (Europe, Est de l'Asie, Russie) et les captures sont souvent exportées directement vers ces pays. Quant aux navires de pêche industrielle ou semi-industrielle immatriculés dans un Etat côtier africain et exploitant la ZEE, ceux-ci sont souvent détenus par des « sociétés mixtes » qui sont des sociétés enregistrées dans l'Etat côtier concerné mais sont en réalité contrôlées par des armateurs étrangers³. Rien ne laisse entrevoir, d'après la littérature récente sur les pêches africaines, qu'il y aurait un mouvement vers une africanisation de ces flottes étrangères ou contrôlées par des étrangers.

Ainsi, malgré l'existence de ZEE conséquentes sur tout le pourtour du continent, les pays africains et leurs populations ne semblent pas véritablement bénéficier des ressources qui y sont présentes. La pêche dans ces eaux semble d'abord bénéficier aux armateurs des pays de pêche lointaine et aux consommateurs de ces pays pour les espèces à haute valeur comme les espèces thonières, les crevettes ou les céphalopodes. Quant aux espèces de moindre valeur, comme par exemple les espèces

² C'est sur le continent africain que la consommation de poisson est la plus faible ; cf. ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, « *Rapport intermédiaire du rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation* », A/67/268, 8 août 2012 ; dans ce rapport consacré spécifiquement à la pêche, l'auteur indique que, alors que la consommation mondiale de poisson par habitant est d'environ 18,4 kg/an, elle est en moyenne d'environ 29 kg/an par habitant dans les pays industrialisés et 10kg/an dans les pays à faible revenu et à déficit vivrier, Chine non comprise, mais seulement 9,1 kg/an en Afrique. Voir aussi FAO, « *Economic analysis of supply and demand for food up to 2030 – Special focus on fish and fisheries products* », *Fisheries and Aquaculture Circular*, No 1089, 2014 ; selon ce rapport, la proportion de la ration protéique journalière provient, dans certains pays d'Afrique de l'Ouest, pour moitié ou plus, du poisson (63% pour la Sierra Leone et le Ghana, 62% pour la Gambie et 47% pour le Sénégal), données à mettre en parallèle avec une prévision d'accroissement de la population africaine de 50% en 2030 par rapport à 2010.

³ Ce phénomène des « sociétés mixtes » concerne plusieurs centaines de navires. Bon nombre sont contrôlés par des intérêts européens (notamment espagnols, ainsi qu'italiens, français, etc.) ; d'autres le sont par des intérêts chinois, coréens, russes... Voir sur le sujet Mamadou Lamine Niassé et Madieng Seck, « *L'accaparement des ressources marines ouest-africaines : sociétés mixtes de façade et licences de complaisance – Les expériences du Sénégal et de la Mauritanie* », 2011, accessible à <https://www.oceandocs.org/bitstream/handle/1834/4574/LicencesdecomplaisanceSen-Maur.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Voir aussi l'avis du comité économique et social européen : COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN, « *Les sociétés mixtes du secteur de la pêche communautaire – situation actuelle et future* », JOCE C 65, 17 octobre 2006, p. 46 ; cet avis décrit comment l'UE a encouragé jusqu'au début des années 2000 la création de ces sociétés mixtes qui exportaient ainsi vers les pays d'accueil les navires qui sortaient de la flotte de l'UE en surcapacité alors qu'elles s'engageaient en même temps à approvisionner en priorité les marchés européens.

de petits pélagiques qui ont une grande importance dans l'alimentation des populations du continent (cas de la sardinelle en Afrique du Nord-Ouest), elles sont de plus en plus pêchées depuis une dizaine d'années dans le but d'être transformées en farine et exportées pour l'aquaculture, notamment vers la Chine. Cette concurrence entre la pêche artisanale locale et la flotte industrielle se traduit aussi par des situations conflictuelles, que ce soit en mer territoriale ou en ZEE proche, la flotte de pêche industrielle n'hésitant pas à pêcher très près de la côte (y compris dans la mer territoriale), même quand c'est interdit puisqu'elle sera rarement poursuivie étant donné la grande faiblesse des moyens de surveillance des Etats côtiers.

Comment une telle situation est possible ? Comment se fait-il que, dans aucun Etat africain, il n'y ait un secteur de la pêche qui se soit suffisamment développé pour éviter que leur Gouvernement permette à des navires étrangers de venir y pêcher ? Comment se fait-il que les Etats africains n'aient pas mieux mis à profit l'existence de ces ZEE où ils exercent des droits souverains ?

On peut aborder ces questions sous un angle politique, économique et financier, socio-politique, etc. Pour notre part, nous en ferons une approche juridique. A cet effet, en premier lieu, nous allons faire un rappel des droits que l'établissement des ZEE donne aux Etats côtiers (§ I). Nous décrirons ensuite comment la création de ces ZEE bénéficie en réalité à des armateurs d'Etats tiers qui sont autorisés à venir y pêcher, soit dans le cadre d'accords bilatéraux entre l'Etat côtier africain concerné et leur Etat du pavillon, soit par des autorisations obtenues directement auprès des administrations des Etats africains (§ II). Dans une troisième partie, nous analyserons les effets de cette pratique en tentant d'y distinguer des « bonnes pratiques » et des « mauvaises pratiques » (§ III). Enfin, en guise de conclusion, nous reviendrons sur les objectifs qui doivent être ceux de la pêche en Afrique, c'est-à-dire, conformément aux objectifs de développement durable adoptés en 2015 par les Nations Unies, la participation à la sécurité alimentaire du continent et la création d'emplois, pour constater que la manière dont la pêche est gérée par les Etats africains est loin de répondre à ces objectifs (§ IV).

I. Une considérable extension des droits des Etats côtiers

La notion de ZEE a été définie à la troisième conférence sur le droit de la mer qui s'est tenue de 1973 à 1982 et qui s'est conclue par l'adoption de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM) à Montego-Bay (Jamaïque). Bien que cette convention ne soit entrée en vigueur qu'en 1994, la possibilité pour les Etats côtiers d'instituer une ZEE au-delà de leur mer territoriale avait été acquise par cette troisième conférence dès la session de négociation de 1975.

A cette date, des détails importants restaient toutefois à définir sur le contenu exact des droits attachés à cette ZEE. Notamment, pour la pêche, un consensus existait sur le fait que l'Etat côtier aurait le pouvoir de fixer le volume admissible global des captures, mais il n'était pas encore défini avec précision qui aurait accès aux ressources. Les Etats pêchant habituellement dans des zones côtières (notamment les Etats de pêche lointaine) ainsi que les Etats enclavés et les Etats géographiquement désavantagés souhaitaient conserver la possibilité de pêcher dans

les futures ZEE. Mais un consensus se fit jour au cours de la session suivante de négociation qui s'est tenue de mars à mai 1976. Ainsi, sans attendre la fin de la conférence en 1982, dès fin 1976 et en 1977, bon nombre d'Etats ont institué des ZEE (ou, pour certains, seulement des « zones de pêche ») sans que cela ne suscite de contestation au niveau international.

I.1. LE CONTENU DES DISPOSITIONS APPLICABLES À LA PÊCHE DANS LA CNUDM

La ZEE est l'objet de la partie V de la CNUDM (articles 55 à 75). L'article 56 énonce le principe général selon lequel « *l'Etat côtier a des droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, des eaux surjacentes aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol, ...* » de cette zone. Mais ces droits souverains ne correspondent pas à une souveraineté totale, il est en effet ajouté que, dans l'exercice de ces droits, « *l'Etat côtier tient dûment compte des droits et des obligations des autres Etats* ».

Les articles 61 à 73 traitent de la conservation et gestion des ressources biologiques, c'est-à-dire la pêche. Selon l'article 61, l'Etat côtier fixe le volume admissible des captures dans sa ZEE. A cet effet, en tenant compte des données scientifiques les plus fiables dont il dispose, il prend les mesures appropriées de conservation et de gestion dans le but d'éviter la surexploitation. Ces mesures visent à maintenir ou rétablir les stocks à des niveaux qui assurent le rendement constant maximum, en prenant notamment en compte les besoins économiques des collectivités côtières vivant de la pêche et les besoins particuliers des Etats en développement.

Juridiquement, l'Etat côtier ne dispose pas d'une entière liberté pour fixer le volume admissible des captures. Après avoir tenu compte des données scientifiques et de l'obligation d'éviter la surexploitation, il doit, selon l'article 62, se fixer pour objectif de favoriser une « *exploitation optimale* » des ressources. Il doit d'abord déterminer sa propre capacité d'exploitation puis, dans le cas où celle-ci est inférieure à l'ensemble du volume admissible en fonction de l'objectif d'exploitation optimale, « *il autorise d'autres Etats, par voie d'accords ou d'autres arrangements [...] à exploiter reliquat du volume admissible* ». Il est ajouté que l'Etat côtier « *tient particulièrement compte des articles 69 et 70, notamment à l'égard des Etats en développement visés par ceux-ci* », les articles 69 et 70 concernant respectivement les Etats sans littoral et les Etats géographiquement désavantagés. Enfin, il est précisé que l'Etat côtier doit aussi tenir compte de « *la nécessité de réduire à un minimum les perturbations économiques dans les Etats dont les ressortissants pratiquent habituellement la pêche ou qui ont contribué à la recherche et à l'inventaire des stocks* ».

I.2. LE CAS PARTICULIER DES ETATS SANS LITTORAL ET DES ETATS GÉOGRAPHIQUEMENT DÉSAVANTAGÉS

Comme indiqué ci-dessus, l'article 62 CNUDM précise que l'Etat côtier « *tient particulièrement compte des articles 69 et 70, notamment à l'égard des Etats en développement* ». Ces deux articles 69 et 70 énoncent, à travers une formulation identique, que les Etats sans littoral et les Etats géographiquement désavantagés «

ont le droit de participer, selon une formule équitable, à l'exploitation d'une part appropriée du reliquat des ressources biologiques des ZEE des Etats côtiers de la même sous-région ou région, compte tenu des caractéristiques économiques et géographiques pertinentes de tous les Etats concernés ». Ces deux articles sont particulièrement pertinents pour le continent africain puisque nombre d'Etats sont enclavés et que d'autres ont un littoral très étroit et sont ainsi « géographiquement désavantagés ».

Comme cela est indiqué à l'article 62, les conditions et modalités de la participation des Etats tiers à l'exploitation des ressources de l'Etat côtier doivent être arrêtées par voie d'accords ou d'autres arrangements. Pour les cas particuliers des Etats sans littoral ou géographiquement désavantagés, il est ajouté, aux articles 69 et 70, que, lorsque la capacité de pêche d'un Etat côtier lui permet de pêcher presque à lui seul l'ensemble du volume admissible des captures c'est-à-dire quand le « *reliquat* » est en pratique quasi-inexistant, des « *arrangements bilatéraux, sous-régionaux ou régionaux équitables* » doivent être conclus par cet Etat côtier avec les Etats sans littoral ou géographiquement désavantagés de la même région ou sous-région afin qu'ils puissent néanmoins participer à l'exploitation des ressources biologiques de sa ZEE. Notons aussi que, selon l'article 72, « *les droits d'exploitation prévus aux articles 69 et 70 ne peuvent être transférés directement ou indirectement à des Etats tiers ou à leurs ressortissants (...), sauf si les Etats concernés en conviennent autrement* ».

Ainsi, on constate que les droits souverains dont disposent les Etats côtiers pour l'exploitation de leur ZEE sont fortement encadrés. S'ils fixent le volume admissible des captures, les Etats côtiers doivent néanmoins favoriser une exploitation optimale des ressources concernées et tenir compte des droits reconnus aux autres Etats, notamment les Etats sans littoral ou géographiquement désavantagés.

Ces dispositions correspondent à une réminiscence de l'esprit dans lequel l'Assemblée générale des Nations Unies décida en 1970, suite à l'allocution d'Arvid Pardo, ambassadeur de Malte aux Nations Unies, de convoquer pour 1973 la 3ème Conférence sur le droit de la mer. Dans cette allocution, faite en 1967, il avait fait part de ses vives craintes sur l'appropriation de vastes zones marines par les Etats, notamment celles des fonds marins et de leur sous-sol, et de la nécessité de refonder le droit de la mer sur de nouvelles bases, en tenant compte de ce que les richesses de la mer, en tant que « patrimoine commun de l'humanité », devraient bénéficier à l'humanité tout entière⁴.

Mais, loin des vœux d'Arvid Pardo, la 3ème Conférence s'est finalement conclue par une forte expansion des droits des Etats côtiers. Les dispositions en faveur des Etats sans littoral ou géographiquement désavantagés n'ont jamais trouvé de traduction concrète. Les articles 69 et 70 ont en réalité un libellé trompeur. Cela résulte de l'évolution significative de la position des grands Etats maritimes au cours des négociations de la 3ème Conférence. Au début, ces derniers étaient plutôt opposés à l'expansion des droits des Etats côtiers parce qu'ils souhaitaient conserver les espaces au-delà de la mer territoriale comme zones de haute mer ; ils se comportaient ainsi objectivement comme des alliés des Etats sans littoral ou géographiquement désavantagés. Mais ils ont changé d'avis quand ils ont constaté qu'un consensus au

⁴ Sur cette allocution, voir notre article : Michel Morin, « Les 50 ans de l'allocution d'Arvid Pardo aux Nations Unies », Annuaire de droit maritime et océanique, Université de Nantes, tome XXXV, 2017, pp. 13-34 ; version anglaise : Michel Morin, "Fifty years on from Arvid Pardo's speech at the United Nations", *Ocean Yearbook*, vol. 32, 2018, pp. 3-26.

sein de la conférence pourrait se faire sur une reconnaissance des droits souverains des Etats côtiers dans leurs ZEE pour l'exploitation des ressources qui s'y trouvent en contrepartie, d'une part, d'une absence d'incidence sur le régime de la navigation dans la ZEE qui serait toujours celui de la haute mer et, d'autre part, de l'adoption du régime spécifique du droit de transit dans les détroits. Etant donné que ces Etats maritimes étaient pour la plupart des Etats ayant une zone côtière importante, ils y gagnaient sur les deux tableaux ; ils acquerraient de nouveaux droits avec les ZEE tandis que le régime de liberté de navigation était préservé.

De ce fait, les Etats sans littoral et les Etats géographiquement désavantagés ont dû s'incliner en se contentant de dispositions qui apparaissent certes au premier abord très favorables à leur égard⁵ mais qui n'ont pas de véritable valeur opératoire. En effet, si ces Etats voulaient intervenir auprès des Etats côtiers, leurs moyens de pression seraient dérisoires. L'article 297 de la convention énonce, en son paragraphe 3, a), que, pour la pêche, l'Etat côtier n'est pas tenu d'accepter que soit soumis à une procédure de règlement obligatoire devant une juridiction internationale « *un différend relatif à ses droits souverains sur les ressources biologiques de sa ZEE ou à l'exercice de ses droits, y compris son pouvoir discrétionnaire de fixer le volume admissible des captures et sa capacité de pêche, de répartir le reliquat entre d'autres Etats et d'arrêter les modalités et conditions établies dans ses lois et règlements en matière de conservation et de gestion* ». Ainsi, dans l'impossibilité de saisir une juridiction internationale devant aboutir à une décision obligatoire dans ses effets (Tribunal international du droit de la mer, Cour internationale de justice ou Tribunal arbitral), le seul moyen juridique à la disposition des Etats sans littoral ou géographiquement désavantagés serait d'introduire, conformément à la section 1 de la partie XV, une procédure de conciliation. Encore faut-il que l'Etat côtier concerné accepte la mise en œuvre de cette procédure et accepte ensuite les recommandations de la commission de conciliation⁶.

En réalité, les droits qui sont inscrits aux articles 69 et 70 de la CNUDM en faveur des Etats sans littoral ou géographiquement désavantagés n'ont pas trouvé de traduction concrète. Au début des années 80, quelques Etats côtiers africains avaient cependant montré une certaine ouverture à l'égard des Etats voisins enclavés ou géographiquement désavantagés mais la coopération envisagée pendant un temps est restée sans lendemain⁷.

Il en résulte que les Etats côtiers africains ont un comportement qui est éloigné de ce qui a été prévu par la CNUDM (il en est d'ailleurs de même pour les autres continents). L'Etat côtier négocie avec un Etat tiers ou avec des compagnies

⁵ La valeur impérative de ces obligations en faveur des Etats sans littoral ou géographiquement désavantagés est mise en évidence très clairement par la version anglaise des articles 69 et 70 avec l'emploi du verbe « shall » : « *Land-locked States/Geographically disadvantaged States shall have the right to participate...* ».

⁶ Article 284 CNUDM : « 1. *Tout Etat Partie qui est partie à un différend relatif à l'interprétation ou à l'application de la convention peut inviter l'autre ou les autres parties à soumettre le différend à la conciliation (...).* 2. *Lorsque l'invitation est acceptée et que les parties s'accordent sur la procédure de conciliation qui sera appliquée, (...)* ».

⁷ Voir Jean Carroz et Michel Savini, « *Les accords de pêche conclus par les Etats africains riverains de l'Atlantique* », Annuaire français de droit international, Paris, vol. 29, 1983, pp. 674-709 ; voir notamment p. 682, note 25, où les auteurs, hauts fonctionnaires à la FAO, citent deux exemples : le premier, celui des pays membres de la Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest où était en négociation une convention prévoyant la création d'une société d'armement et de commercialisation des produits de la pêche dont le capital aurait été souscrit par trois Etats sans littoral (Mali, Niger et Haute-Volta) et trois Etats côtiers (Côte d'Ivoire, Mauritanie et Sénégal), et le second, celui des Etats du golfe de Guinée (Bénin, Côte d'Ivoire, Ghana, Nigéria et Togo) où des négociations étaient également engagées entre ces Etats dont deux sont géographiquement désavantagés en raison de leur littoral très étroit (Bénin et Togo). Mais ces projets ne semblent pas avoir débouché sur quelque chose de concret, même temporairement.

propriétaires de navires en fonction de ses intérêts (ou de ce qu'il considère comme tel), sans se préoccuper des obligations inscrites aux articles 69 et 70 CNUDM.

II. La pratique suivie par les Etats côtiers

Comme on l'a dit plus haut dans notre introduction, aucun Etat n'a un secteur national de la pêche ayant une capacité suffisante pour l'exploitation de l'ensemble des ressources qui sont dans ses eaux. De plus, les accords conclus par des Etats côtiers africains avec d'autres Etats africains voisins semblent peu fréquents, voire rares. Certes, en divers endroits, des pêcheurs artisans ont eu l'habitude d'aller pêcher dans les eaux d'un Etat voisin en fonction d'une pratique existant dans un cadre informel de bon voisinage et ce n'est que dans le cas où des problèmes ont surgi qu'un accord formel a été négocié et conclu. Tel a été le cas par exemple suite à l'augmentation de la pêche qui est pratiquée par des Sénégalais dans les eaux mauritaniennes et qui a donné lieu récemment à une situation conflictuelle, malgré un accord bilatéral datant de 2001 ; de nouvelles conditions pour l'accès aux eaux mauritaniennes par les pêcheurs sénégalais ont été négociées fin 2018 et se sont conclues en prévoyant l'octroi de 400 licences aux pêcheurs sénégalais⁸. Mais la pêche industrielle ou semi-industrielle africaine est peu importante et, quand elle est exercée par des navires sous pavillon d'un Etat africain dans les eaux d'un Etat voisin, il est probable que, la plupart du temps, cela ne donne pas lieu à un accord entre les deux Etats mais seulement à des autorisations délivrées directement par l'Etat côtier aux navires concernés.

En revanche, la présence de navires de pêche venant d'autres continents est très importante en Afrique. Ces navires pêchent, soit dans le cadre d'accords bilatéraux, ce qui correspond à ce qui est prévu par l'article 62 CNUDM, soit après avoir obtenu directement une autorisation de pêche de l'Etat côtier, ce qui en revanche n'est pas prévu par cet article 62 et ne correspond pas à son esprit. Nous traiterons d'abord des accords bilatéraux passés par les pays africains avec l'UE (§ 1), puis des autorisations de pêche délivrées directement par ces pays à des navires battant pavillon d'un Etat membre de l'UE (§ 2) pour ensuite traiter des autorisations délivrées aux navires de la flotte chinoise qui est devenue un acteur majeur des pêcheries africaines (§ 3).

II.1. LES ACCORDS BILATÉRAUX AVEC L'UE

Notons d'abord que des accords bilatéraux existent aussi entre certains pays d'Afrique et la Russie mais les informations sur ces accords sont difficilement accessibles⁹ ; il est aussi possible que des accords existent avec d'autres pays mais ils ne sont pas connus. Nous nous limiterons à présenter le cas des accords bilatéraux conclus avec l'UE ; ce sont les plus importants et les plus détaillés, ce qui permet d'en connaître le fonctionnement général. Le nombre de navires de l'UE pêchant dans les

⁸ Cet accord ne semble pas avoir été publié. Il a cependant été largement évoqué par la presse. Voir par exemple: RADIO FRANCE INTERNATIONALE, « L'accord de pêche entre la Mauritanie et le Sénégal finalisé », site web *RFI.fr*, 20 décembre 2018, accessible à <http://www.rfi.fr/afrique/20181220-accord-peche-mauritanie-senegal-finalise-usines-poisson-nouakchott>.

⁹ Quelques informations sont disponibles sur le site Faolex de la FAO ; voir par exemple l'accord de 2013 avec le Maroc, accessible à <http://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC130466>. D'autre part, le 26 juillet 2019, le site www.seafoodsource.com a fait état d'un accord avec la Guinée dont les termes de mise en œuvre devaient être discutés en octobre 2019.

eaux côtières des pays africains est estimé à environ 700 navires et la moitié d'entre eux le ferait dans le cadre de ces accords bilatéraux, l'autre moitié pêchant après avoir obtenu directement des autorisations auprès de l'Etat côtier¹⁰. Rappelons à ce propos que l'UE détient une compétence exclusive en matière de pêche maritime, ce qui signifie que les Etats membres ne sont plus compétents pour négocier des accords bilatéraux avec les Etats tiers, que ce soit pour négocier l'accès de navires des Etats membres dans les eaux d'Etats tiers ou réciproquement pour négocier l'accès de navires enregistrés dans des Etats tiers dans les eaux de l'UE¹¹.

Ces accords bilatéraux sont composés, en premier lieu, d'un accord-cadre qui en contient les clauses générales et, en second lieu, de protocoles successifs de mise en œuvre dont la validité est variable et va généralement de deux à cinq ans. Il y a une dizaine d'accords de ce genre entre l'UE et les pays africains. Ce nombre varie avec le temps parce qu'un protocole de mise en œuvre peut ne pas être renouvelé immédiatement après son échéance, voire ne pas l'être du tout (on est alors dans le cas d'un accord dit « dormant »)¹².

L'accord-cadre, dénommé à partir de 2004 « *accord de partenariat de pêche* » et maintenant « *accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable* »¹³, mentionne les principes et les objectifs qui régissent cet accord de partenariat, comme par exemple la pêche responsable, l'exploitation durable des ressources halieutiques, la bonne gouvernance économique et sociale, l'emploi de marins du pays côtier concerné dans le respect des principes et droits fondamentaux au travail énoncés dans la Déclaration de l'OIT de 1998, etc. Cet accord-cadre prévoit l'octroi au pays côtier d'une contrepartie financière composée de deux éléments : le premier qui correspond à la compensation financière au titre de l'accès des navires à la zone de pêche de l'Etat côtier concerné à laquelle s'ajoute une redevance due par les navires pour l'obtention de la licence de pêche, et le second qui est octroyé au titre de ce qui est communément appelé « l'appui sectoriel » c'est-à-dire l'aide octroyée à l'Etat côtier pour la mise en œuvre de sa politique nationale de la pêche dans l'objectif d'une exploitation durable des ressources halieutiques.

Tous ces accords prévoient l'institution d'une commission mixte qui est composée des représentants des deux Parties. Sa fonction est de contrôler l'exécution de l'accord concerné, de servir de forum pour régler à l'amiable des litiges sur l'interprétation ou l'application de l'accord et éventuellement de modifier le protocole en vigueur si cela s'avère nécessaire. La plupart de ces accords prévoient qu'aucune

¹⁰ Chiffres cités dans PARLEMENT EUROPÉEN, « *Déclaration parlementaire paritaire ACP-UE, La réforme de la politique européenne de la pêche et son impact sur les pays ACP* », JO UE C 309, 12 octobre 2012, p. 41. L'ACP ou « Groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique » est une organisation dont la charte a été définie par l'accord de Georgetown de 1975 et dont l'objectif est de coordonner la coopération de ses membres avec l'UE. Cette coopération s'est faite à partir de 1975 dans le cadre des conventions de Lomé (Lomé I à Lomé IV) puis à partir de 2000 dans le cadre de l'accord de Cotonou. Son secrétariat est à Bruxelles. L'accord de Cotonou, qui a expiré fin février 2020, est prorogé jusqu'à fin 2020 dans l'attente de l'adoption d'un nouvel accord de partenariat.

¹¹ Avec la réserve que certains territoires ne sont pas inclus dans le champ d'application de l'UE. Tel est le cas par exemple pour la France des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) qui comprennent notamment les Iles Eparses (archipel des Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India dans le canal de Mozambique, et Tromelin à l'est de Madagascar). En revanche, La Réunion et Mayotte, qui ont le statut de départements, font partie de l'UE.

¹² La liste de ces accords est accessible à https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/agreements_fr. Ces accords et leurs protocoles sont publiés au Journal officiel de l'Union européenne.

¹³ Depuis l'adoption du nouveau règlement de base de la politique commune de la pêche de l'UE. UNION EUROPÉENNE, « *Règlement de base de la politique commune de la pêche de l'UE* », n° 1380/2013, 11 décembre 2013 ; voir article 31 de ce règlement.

autorisation de pêche ne puisse être délivrée par l'Etat côtier à un navire de l'UE en dehors du cadre qu'il a défini.

Le protocole, quant à lui, donne le détail des droits de pêche qui sont octroyés aux navires des Etats membres de l'UE (nombre et types de navires, espèces pêchées, zones de pêche autorisées) ainsi que le montant des éléments de la contrepartie financière versée par l'UE. Il définit aussi les modalités de contrôle de l'activité de pêche applicables aux navires (enregistrement des captures, suivi des navires par satellite, contrôle des transbordements). Il décrit les modalités de la coopération scientifique entre l'UE et l'Etat côtier concerné. Les protocoles les plus récents détaillent comment les fonds versés au titre de l'appui sectoriel doivent être utilisés. Ces précisions ont été apportées suite à des critiques émises au sujet de l'utilisation de ces fonds parce qu'ils ont parfois été employés de manière non conforme aux objectifs qui leur étaient normalement assignés, par exemple parce qu'ils ont servi à faire des investissements qui ont en réalité surtout bénéficié en retour à des entreprises européennes, voire même asiatiques.

La manière dont sont perçus les accords bilatéraux conclus par l'UE avec les pays africains est sans ambiguïté. Dans une résolution de l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE, il est noté en préambule que les accords de pêche sont « *de nature fondamentalement commerciale* »¹⁴, ce qui indique que l'objet de ces accords bilatéraux est clairement, pour l'UE, d'acheter des droits de pêche en faveur des flottes de pêche de ses Etats membres et, pour les Etats ACP, tout particulièrement les Etats africains puisque la grande majorité de ces accords bilatéraux est conclue avec eux, d'obtenir en contrepartie des devises.

Certes, cette résolution est ancienne (1997) mais la situation n'a pas fondamentalement changé. Le fait que les accords de pêche soient maintenant intitulés « *accords de partenariat dans le domaine de la pêche durable* » et que la contribution financière soit composée de deux éléments théoriquement distincts ne change pas véritablement la donne. D'ailleurs, même s'il n'y avait pas une telle répartition, on peut supposer que l'Etat côtier bénéficiaire en redirigerait de toute manière une partie vers des dépenses correspondant à ce qu'on appelle maintenant « *l'appui sectoriel* » ; quant à l'UE, il s'agit toujours pour elle d'acheter des droits de pêche à l'Etat côtier. Cette répartition de la contribution financière apparaît en réalité plutôt comme un habillage pour justifier l'achat de ces droits de pêche.

Mais il est vrai qu'avec une composante « *appui sectoriel* » clairement identifiée, la contribution financière est probablement maintenant mieux dirigée qu'auparavant vers le financement du développement de la pêche locale ou de l'équipement des autorités nationales en moyens de gestion ou de contrôle (navires, systèmes de surveillance par satellite). En réalité, si l'on voulait séparer totalement les deux éléments de cette contribution, le lien entre les deux serait de toute manière sous-jacent au moment des négociations et c'est la somme globale qui compterait au moment de conclure celles-ci. Aussi l'important est-il que l'argent soit utilisé de manière appropriée et n'entre pas dans un circuit de corruption, directe ou indirecte¹⁵. En fait, les commissions mixtes instituées dans le cadre de ces accords

¹⁴ PARLEMENT EUROPÉEN, « *Résolution sur la pêche dans les Etats ACP et le FED* », JOCE C 328, 9 octobre 1997, p. 26.

¹⁵ Sur le phénomène de corruption, voir ci-après § III.3.

bilatéraux ont certainement un grand rôle à jouer au sujet de l'utilisation de cette contribution financière¹⁶.

D'autre part, une question fondamentale qui se pose avec ces accords au regard de l'article 62, 2°, est de savoir si les quantités qui sont pêchées correspondent au « *reliquat du volume admissible* » conformément à ce qui est requis par cet article, ce « *volume admissible* » étant ce qui reste après que l'Etat côtier ait déduit du volume admissible global pouvant être pêché le volume qu'il peut pêcher lui-même en fonction de sa capacité d'exploitation. Là, nous sommes à notre avis dans la théorie pure ; les grandes incertitudes qui règnent en matière de connaissance des ressources de pêche ne permettent de déterminer le volume admissible global, et donc le reliquat, que de manière très imparfaite. Il ne serait pas possible de contester réellement le niveau d'un reliquat. Cela laisse finalement à l'Etat côtier le champ libre pour déterminer la quantité de droits de pêche qu'il peut attribuer à des Etats tiers.

II.2. LES AUTORISATIONS DE PÊCHE DÉLIVRÉES PAR LES ETATS CÔTIERS DIRECTEMENT AUX NAVIRES DE L'UE

Par son règlement n° 2017/2403 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 relatif à la gestion des flottes de pêche externes, l'UE a modifié les règles de délivrance aux navires battant pavillon de ses Etats membres des autorisations nécessaires pour aller pêcher en dehors des eaux de l'UE, que ce soit en haute mer ou dans les eaux sous souveraineté ou juridiction d'Etats tiers. Cette modification a touché particulièrement la pêche exercée dans les eaux de pays tiers côtiers en dehors des accords bilatéraux. Auparavant, à moins qu'il y ait un accord bilatéral avec l'Etat côtier excluant expressément qu'un navire de l'UE puisse obtenir une autorisation de pêche d'un Etat côtier, un navire de l'UE pouvait obtenir une autorisation de cet Etat côtier sans que l'UE ou l'Etat membre concerné soit obligatoirement informé de cette autorisation. Maintenant, le navire qui souhaite obtenir une autorisation de ce genre doit obtenir en même temps, selon une procédure très encadrée, une autorisation qui est délivrée par l'Etat membre de l'UE dont il bat le pavillon.

Cette procédure est décrite aux articles 17 et 18 de ce règlement. Il y est notamment dit que l'Etat membre de l'UE concerné ne peut délivrer cette autorisation que si une évaluation scientifique prouvant la durabilité des opérations de pêche envisagées a été faite et si la cohérence avec l'article 62 CNUDM est respectée. Il y est précisé que cette évaluation scientifique doit être fournie par une organisation régionale de gestion des pêches (ORGP)¹⁷ ou un organe régional des pêches doté de compétences

¹⁶ Sur ces questions, voir Anaïd Panossian, « *Les accords de pêche avec l'UE vont-ils aider au développement de la pêche africaine ?* », Coalition pour des accords de pêche équitables (CFFA-CAPE), novembre 2016, accessible à <https://www.capecffa.org/blog-publications/2016/11/14/2016-11-14-les-accords-de-pche-avec-lue-vont-ils-aider-au-dveloppement-de-la-pche-africaine?rq=panossian> ; voir aussi COUR DES COMPTES EUROPÉENNE, « *La Commission gère-t-elle correctement les accords de partenariat dans le domaine de la pêche ?* », Rapport spécial n° 11/2015, 2015, accessible à <https://www.eca.europa.eu/fr/>.

¹⁷ Une ORGP est une organisation intergouvernementale qui est compétente pour adopter des mesures de conservation et de gestion des ressources de pêche, ces mesures étant ensuite incorporées dans les droits internes des Parties à l'organisation. Par exemple pour les espèces thonières en Atlantique, la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA ou, en anglais, ICCAT) dont le siège est à Madrid ou, pour les espèces non thonières de l'Atlantique Sud-Est, la Commission des pêches de l'Atlantique Sud-Est (en anglais SEAFO) dont le siège est à Swakopmund (Namibie). Sur les ORGP, voir nos articles : Michel Morin, « *Les procédures d'objection dans les ORGP : de la simple objection à une obligation*

La pêche en Afrique : des ZEE pour faire quoi ?

Briefing – Mai 2020

scientifiques¹⁸ ou par l'Etat côtier lui-même où la pêche sera exercée ; dans ce dernier cas, il est précisé que l'évaluation scientifique sera examinée par un organisme scientifique de l'UE ou de l'Etat membre du pavillon. Il est aussi ajouté qu'une autorisation de ce genre ne pourra pas être délivrée si la pêche porte sur une espèce gérée par une ORGP et que l'Etat côtier où sera exercée l'activité de pêche n'est pas membre de cette ORGP.

Ainsi, même s'il n'y a pas d'accord bilatéral entre le pays africain et l'UE, l'obtention par un navire de l'UE d'une autorisation pour pêcher dans les eaux côtières de ce pays est soumise à une procédure très rigoureuse. Bien qu'il n'y ait pas d'échange direct entre l'Etat côtier et l'UE (ou son Etat membre) qui soit formellement prévu, il doit être tenu compte de l'état de la ressource concernée dans l'Etat côtier et de l'effet de l'opération de pêche envisagée. Malgré cela, il nous semble difficile de considérer que les conditions dans lesquelles les autorisations sont délivrées par l'Etat côtier seraient assimilables à un « arrangement » au sens de l'article 62 CNUDM.

En effet, un arrangement présuppose des contacts directs entre l'Etat côtier et l'UE¹⁹; il doit y avoir un accord entre les deux parties sur les modalités de délivrance des autorisations de pêche, ce qui n'est pas le cas en l'espèce puisque c'est en fait l'UE qui impose celles qu'elle a définies. Bien entendu, le fait que l'UE impose des conditions rigoureuses de manière à avoir l'assurance que l'activité de pêche en cause a un caractère durable est certainement positif mais cela ne suffit pas pour en faire un « arrangement ». Tout au plus, pourrait-on parler de quasi-arrangement.

Au-delà de cette appréciation sur ces modalités très particulières de délivrance des autorisations de pêche directement aux armateurs des navires de l'UE, il faut aussi se poser la question de savoir si le navire bénéficiaire pêche effectivement ou non sur le reliquat. A notre avis, de la même manière que pour la pêche dans le cadre des accords bilatéraux, nous sommes dans la théorie pure. En raison des incertitudes sur la connaissance de l'état des ressources de pêche, comment établir que la pêche envisagée avec ces autorisations directes sera sans effet négatif sur la durabilité de la ressource en question alors que, même si ces autorisations ne concernent que seulement un ou plusieurs navires, certains navires de pêche lointaine de l'UE sont parfois parmi les plus gros et les plus productifs de la flotte mondiale et peuvent certainement avoir un impact non négligeable sur la ressource ? Au final, si un Etat côtier souhaite délivrer une autorisation de pêche à un navire de l'UE, il sera difficile à l'Etat membre de l'UE dont le navire bat le pavillon de refuser de délivrer sa propre autorisation à l'armateur qui le lui demande.

interne de conciliation », Annuaire du droit de la mer, Institut du droit économique de la mer, Monaco, tome XIX, 2014, pp. 155-176 ; et Michel Morin et Antonia Leroy, "Innovation in the decision-making process of the RFMOs", Marine Policy, Elsevier, Vol. 97, 2018, pp. 156-162.

¹⁸ On pense ici notamment à des comités institués dans le cadre de la FAO, comme le comité des pêches pour l'Atlantique Centre-Est (COPACE ou, en anglais, CECAF) ou la commission des pêches pour le Sud-Ouest de l'Océan Indien (CPSOOL ou, en anglais, SWIOFC).

¹⁹ L'accord de 1995 des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et de grands migrants définit un arrangement comme étant « un mécanisme de coopération créé conformément à la Convention et au présent Accord par deux ou plusieurs Etats afin notamment d'instituer dans une sous-région ou région des mesures pour la conservation et la gestion d'un ou plusieurs stocks de poissons chevauchants ou stocks de poissons grands migrants » (art. 1^{er}, 1^o, point d).

II.3. LES AUTORISATIONS DE PÊCHE DÉLIVRÉES PAR LES ETATS CÔTIERS AUX NAVIRES CHINOIS

Ces autorisations sont délivrées directement par les Etats côtiers africains à des sociétés chinoises sans qu'il y ait un véritable « arrangement » avec la Chine même si les autorités chinoises participent plus ou moins aux négociations permettant de les obtenir. Pourquoi mettre l'accent sur ces navires chinois, et ne pas évoquer aussi de manière détaillée des navires russes, coréens ou sous pavillons de complaisance qui, outre les navires de l'UE précédemment évoqués, pêchent dans les eaux côtières des pays africains ?

En fait, le cas des navires chinois est intéressant parce que c'est dans cette région du monde que la flotte chinoise de pêche lointaine est la plus active. Elle s'est développée notamment à partir des années 1990 et est devenue un acteur majeur des pêcheries africaines²⁰. Son impact est plus important que les autres flottes citées (russes ou coréennes par exemple).

La flotte chinoise s'est développée avec l'assentiment des autorités, souvent même grâce à des aides. Il est connu que les autorités chinoises suivent toujours avec attention ce que font leurs sociétés à l'étranger, tout particulièrement depuis le lancement de l'initiative des « nouvelles routes de la soie » ; de plus, ces compagnies privées sont parfois plus ou moins contrôlées par ces autorités. Malgré cela, il n'y a pas d'accord bilatéral qui serait passé entre l'un des pays africains et la Chine et qui aurait pour objet de régir l'activité de pêche des navires chinois. Il y a tout au plus un mémorandum d'entente (Memorandum of Understanding – MoU) qui a pour seul objet d'évoquer de manière très générale l'approfondissement de la coopération en matière de pêche entre les deux pays, rien d'autre. L'activité de pêche est régie par l'Etat côtier africain qui délivre directement les autorisations aux navires de la compagnie concernée. La présence de plusieurs centaines de navires chinois en Afrique doit être vue dans ce cadre global.

Présentons quelques exemples, sur la base d'informations glanées çà et là.

Sierra Leone

L'activité de pêche industrielle dans les eaux de la Sierra Leone concerne tout particulièrement la Chine puisque les trois quarts de la flotte de ce type seraient constitués de navires chinois²¹. En 2018, le nombre de navires chinois qui opéraient dans les eaux de ce pays était de 66²². La Chine et la Sierra Leone ont signé le 30 octobre 2017 un MoU sur la pêche dont l'objectif semble être principalement de combattre la pêche illégale²³. Un autre MoU, ayant pour but de « favoriser

²⁰ Daniel Pauly et al., "China's distant-water fisheries in the 21st century", Fish and Fisheries, Wiley, 15, 2014, pp. 474-488.

²¹ Voir Olusegun Ogundej, "Sierra Leone takes steps to tackle overfishing", China Dialogue Ocean, 20 mai 2019, accessible à <https://chinadialogueocean.net/8182-sierra-leone-takes-steps-to-tackle-overfishing/>.

²² Voir Mark Godefrey, "Seven trawlers leave Yantai, headed for Sierra Leone", Seafood Source, 19 juin 2019, accessible à <https://www.seafoodsource.com/news/environment-sustainability/seven-trawlers-leave-yantai-headed-for-sierra-leone>.

²³ L'existence de ce mémorandum d'entente est connue par le communiqué du Gouvernement de Sierra Leone. Voir John Bamba Sesay, "Sierra Leone, China sign fisheries cooperation MoU", Sierra Express Media, Beijing, 30 octobre 2017, accessible à <http://sierraexpressmedia.com/?p=82783> ; le contenu exact de ce mémorandum ne semble pas avoir été rendu public.

l'investissement en Sierra Leone dans le secteur de la pêche », a été signé le 19 juin 2018²⁴.

En 2019, pour préserver la ressource, notamment suite à des sous-déclarations des captures, la Sierra Leone a décidé d'interdire dans ses eaux toute activité de pêche industrielle pendant un mois à compter du 1er avril 2019. Cette mesure est toutefois considérée comme insuffisante par un responsable scientifique du pays qui parle d'« invasion » par les chalutiers. La pêche par ces navires a repris à l'issue du mois de fermeture.

Ghana

Les navires de pêche chinois sont aussi très présents dans les eaux ghanéennes. Bien que la législation prévoit que les licences pour pêcher ne puissent être délivrées qu'à des Ghanéens, environ 90% de ces navires sont en fait détenus par des intérêts chinois. Diverses études ont montré que cette flotte a déstructuré le secteur de la pêche au Ghana et met en danger les stocks.

Cela s'est produit à travers un système dénommé *saiko* qui trouve son origine dans la récupération par les navires de pêche artisanale des prises accessoires non désirées des chalutiers industriels. Ce système a évolué dans le sens où les navires de pêche industrielle ciblent maintenant les espèces intéressantes localement (les petits pélagiques qui sont utilisés dans la cuisine traditionnelle africaine) pour les vendre à des pêcheurs artisans qui, eux, vont les revendre sur les marchés locaux. Les pêcheurs artisans qui participent à ce système se mettent ainsi en concurrence avec les pêcheurs artisans locaux qui ne participent pas au système du *saiko*. Ce système a déstructuré la pêche artisanale en concentrant les profits au bénéfice des quelques pêcheurs participant au *saiko* et met en même temps en danger les ressources ciblées au détriment de la majorité des pêcheurs artisanaux²⁵.

Notons qu'un mémorandum d'entente est en projet entre la Chine et le Ghana sur les questions de pêche²⁶.

Sénégal – Guinée-Bissau - Guinée

En mai 2015, l'ONG Greenpeace a publié un rapport intitulé « *Arnaque sur les côtes africaines – la face cachée de la pêche chinoise et des sociétés mixtes au Sénégal, en Guinée Bissau et en Guinée* » qui a mis en évidence des pratiques frauduleuses des sociétés de pêche chinoises en Afrique de l'Ouest, notamment en sous-déclarant le tonnage brut des navires qui sert de base pour le calcul des taxes. Ce rapport, très documenté, concerne 66 navires qui pêchent dans les eaux de ces trois Etats.

Une ONG sénégalaise, « l'association pour la promotion et la responsabilisation des acteurs de la pêche maritime artisanale (APRAPAM) »²⁷, a pris une position assez

²⁴ Voir le communiqué, "President Bio Signs MoU with Chinese Government to Increase Investment in the Country's Fishing Sector", State House Media and Communications Unit, 21 juin 2018, accessible à <https://statehouse.gov.sl/president-bio-signs-mou-with-chinese-government-to-increase-investment-in-the-countrys-fishing-sector/>. Le contenu de ce mémorandum ne semble pas avoir été rendu public non plus.

²⁵ Voir Ryan Penney et al., "Managing sino-ghanian fishery relations: A political ecology approach", Marine Policy, Elsevier, Vol. 79, 2017, pp. 46-53. Voir aussi deux études réalisées par l'ONG environnementale ENVIRONMENTAL JUSTICE FOUNDATION, "China hidden fleet in West Africa", 11 octobre 2018; et EJF, "Stolen at sea: How illegal saiko fishing is fuelling the collapse of Ghana's fisheries", 17 juin 2019, accessibles à: <https://ejfoundation.org/reports>.

²⁶ Communiqué ministériel du Gouvernement chinois du 18 novembre 2018, accessible à http://english.agri.gov.cn/news/dqnf/201811/t20181118_296089.htm.

²⁷ Diouf Sogui, « *Fraudes présumées sur la jauge des navires de pêche* », site de APRAPAM, 2016, accessible à <https://aprapam.org/categorie/contributions>.

La pêche en Afrique : des ZEE pour faire quoi ?

Briefing – Mai 2020

critique vis-à-vis de ce rapport qui, selon elle, accorde trop d'importance à cette fraude. Cette association préfère s'attacher au problème posé par les sociétés mixtes²⁸ (dans ce cas-ci, plus que la Chine, ce sont les Etats de l'UE qui sont concernés, ce qui date notamment de l'époque où le transfert des navires de l'UE était encouragé par l'octroi d'aides spécifiques).

Quoi qu'il en soit, le rapport de Greenpeace, avec les faits qu'il mentionne, même s'il comporte certaines erreurs ou approximations, montre l'opacité qui entoure l'activité de ces navires chinois qui pêchent dans les eaux des pays africains.

Maroc

Le Maroc est certainement l'un des rares Etats africains à avoir réussi à constituer une flotte de pêche nationale. Malgré cela, des navires de pêche chinois sont présents dans les eaux marocaines. Ainsi, on apprend avec le site d'information en ligne www.seafoodsource.com qu'en décembre 2019, huit gros chalutiers neufs ont quitté la Chine pour aller pêcher le poulpe au Maroc, tout en notant que deux autres compagnies de pêche chinoises sont déjà présentes dans ce pays²⁹.

Mozambique

Dans un communiqué du 3 décembre 2018, le site Internet de la région administrative spéciale chinoise de Macao révèle que la société Yu Yi Industry Co a signé un accord de pêche avec le Mozambique d'une durée de cinq ans. A cette date, six chalutiers revenaient du Mozambique avec des crustacés et du poisson à bord, et il était prévu qu'en 2019, cette flotte de pêche compterait 18 chalutiers³⁰.

Somalie

La Banque mondiale a fait état, dans un communiqué du 7 mars 2019³¹, de l'accord passé entre les autorités somaliennes et une association d'armateurs chinois, The Chinese Offshore Fisheries Association, pour la délivrance de 31 licences pour pêcher à la palangre le thon et les espèces associées pour un montant, pour la première année, de 1 million US \$. Ce système de licences a été mis en place avec l'aide de la Banque mondiale, de la FAO et de l'Italie. Ces navires sont soumis à un système de surveillance par satellite et à un journal de bord mais il n'y aura pas d'observateur scientifique à bord (peut-être à l'avenir, selon le communiqué). Les prises ne seront pas débarquées en Somalie.

*

Ces quelques exemples, qui ne présentent pas un panorama exhaustif de l'activité des navires de pêche chinois dans les eaux côtières africaines³², montrent néanmoins la diversité des contextes dans lesquels ces navires pratiquent leur activité. Cela étant, il y a une constante, l'Etat du pavillon (la Chine) n'apparaît jamais comme étant

²⁸ Cf. *supra* note 3.

²⁹ Mark Godfrey, "Eight new Chinese trawlers head to Moroccan octopus fishery", site de Seafood Source, 17 décembre 2019, accessible à <https://www.seafoodsource.com/news/supply-trade/eight-new-chinese-trawlers-head-to-moroccan-octopus-fishery>.

³⁰ Voir MACAUHUB, « Les chalutiers de la compagnie chinoise de Shenzhen en activité dans les eaux Mozambicaines », site de MacaHub French, 3 décembre 2018, accessible à <https://macaclubfrench.com/les-chalutiers-de-la-compagnie-chinoise-de-shenzhen-en-activite-dans-les-eaux-mozambicaines/>.

³¹ BANQUE MONDIALE, "Somalia Issues Fishing Licenses: Fees will help develop fisheries sector", site de la Banque Mondiale, 7 mars 2019, accessible à <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2019/03/07/somalia-issues-fishing-licenses-fees-will-help-develop-fisheries-sector>.

³² Voir plus loin, au paragraphe III.3, les cas de la Mauritanie et de Madagascar.

impliqué formellement dans l'obtention des autorisations de pêche, contrairement à ce que requiert l'article 62 CNUDM. Il se limite à apposer sa signature sur un mémorandum d'entente qui a une valeur certes politique mais pas juridique.

III. L'exercice des droits souverains par les Etats côtiers africains entre « bonnes pratiques » et « mauvaises pratiques »

Nous venons de voir que la manière dont les Etats côtiers exercent leurs droits souverains en matière de pêche en ZEE s'écarte de ce que prévoit la CNUDM. D'une part, les articles 69 et 70 qui donnent des droits aux Etats sans littoral ou géographiquement désavantagés sont ignorés et, d'autre part, souvent, les autorisations délivrées aux navires battant les pavillons d'Etat tiers ne se font pas par voie d'accords ou autres arrangements comme requis par l'article 62.

Au-delà de ce constat, la question qui se pose est de savoir si les pratiques mises en œuvre par les Etats côtiers africains servent néanmoins leurs intérêts et peuvent ainsi être qualifiées de « bonnes pratiques », ou non. Pour cela, il faut essayer de définir ce que l'on entend par « bonnes pratiques ». A notre avis, en l'espèce, il faut entendre sous cette expression des pratiques qui répondent aux besoins des pays du continent africain. Comme nous l'avons déjà noté en introduction, l'approvisionnement en poisson pour assurer la sécurité alimentaire des populations du continent est essentiel, ainsi que le soutien à la pêche artisanale pour maintenir des emplois à une population qui est en augmentation.

Cela étant, il faut aussi prendre en considération le fait que les droits de pêche perçus par les Etats côtiers constituent souvent un apport significatif au budget de l'Etat. Ainsi, les Etats africains sont face à un dilemme. Soit ils autorisent des navires étrangers à venir pêcher dans leurs eaux, par l'intermédiaire d'accords bilatéraux avec des Etats du pavillon ou en délivrant directement des autorisations aux armateurs, ce qui leur apporte des devises très utiles pour leur budget, soit ils restreignent le nombre global de navires étrangers autorisés à venir y pêcher afin de favoriser leur secteur professionnel et les collectivités côtières mais cela peut avoir une incidence négative à court terme sur leur budget. Il s'agit d'un choix éminemment politique.

L'analyse des pratiques des Etats côtiers africains montre que des améliorations sont certainement possibles parce que les revenus tirés de la vente de droits de pêche procurent globalement des bénéfices médiocres (§ 1). Cela provient notamment de la faiblesse des Etats côtiers qui, jusqu'à maintenant, n'ont pas su s'unir pour tirer un meilleur profit de la vente de ces droits de pêche (§ 2). Il faut ajouter à cela le problème de la corruption et du manque de transparence dans la délivrance des autorisations de pêche en dehors du cadre des accords bilatéraux (§ 3). Nous déduisons de cette analyse que les « moins mauvaises pratiques » correspondent à notre avis aux accords bilatéraux tels qu'ils sont conclus avec l'UE (§ 4).

III.1. DES BÉNÉFICES MÉDIOCRES

Une étude sur la pêche au chalut de fond effectuée par les flottes étrangères de pêche lointaine dans quatre pays, la Guinée-Bissau, la Sierra Leone, le Liberia et la Guinée, et réalisée récemment par des économistes, a démontré que les bénéfices qu'en tirent ces Etats côtiers sont médiocres³³.

Cette étude, menée pour la période allant de 2005 à 2016, est intéressante parce qu'elle couvre des cas de figure différents. Pour deux pays, la Sierra Leone et le Liberia, des accords ont été conclus directement entre des armateurs étrangers et les autorités nationales après avoir été négociés par l'intermédiaire de courtiers nationaux ; il est aussi arrivé pour ces pays que des navires étrangers aient été affrétés par des opérateurs locaux disposant de droits de pêche. Pour la Guinée, 80% des navires venaient de Chine et ont pêché selon les conditions générales définies par les autorités nationales. Quant à la Guinée-Bissau, celle-ci a passé des accords bilatéraux avec l'UE et le Sénégal ainsi qu'un accord avec la compagnie chinoise China National Fishing Corporation. De manière globale pour les quatre Etats côtiers africains concernés par cette étude, les navires provenaient, pour 79% d'entre eux, de quatre pays : la Chine (47%), l'Espagne (13%), la Corée du Sud (12%) et le Sénégal (7%).

Les auteurs prennent soin de souligner que leur étude a souffert de l'imprécision des données, par exemple sur les quantités pêchées ou sur les frais de fonctionnement des navires, et ils se montrent très prudents dans leurs conclusions. Il ressort néanmoins de cette étude qu'un seul pays sur les quatre, la Guinée-Bissau, aurait tiré son épingle du jeu. Alors que les revenus bénéficiant à l'Etat côtier représenteraient pour ce pays environ 17% de la valeur des produits pêchés, ils seraient beaucoup plus faibles pour les trois autres : 8% dans le cas de la Sierra Leone, 5% pour le Liberia et 2% pour la Guinée.

Cela incite les auteurs à suggérer que les Etats côtiers devraient revoir leurs systèmes de licence en développant une stratégie différente, par exemple en développant leur propre flotte ou leur capacité de débarquement et de transformation des produits pêchés. De leur point de vue d'économistes, ils mettent l'accent sur la nécessité de collecter des données plus précises afin que les Etats côtiers africains, en tant qu'acteurs économiques dans ce marché des droits de pêche, ne soient plus dans une position d'asymétrie d'information par rapport aux armateurs. Cela devrait leur permettre de négocier des accords procurant des bénéfices plus importants pour eux, quelle que soit la nature de ces accords.

Ces auteurs attirent aussi l'attention sur l'impact de cette pêche au chalut de fond sur la petite pêche côtière. Cela rejoint la constatation faite dans une autre étude, réalisée sous l'égide de la Banque mondiale³⁴, qui fait état des interactions entre la petite pêche côtière et les navires de pêche industrielle, que ceux-ci exercent leur activité dans le cadre d'accords bilatéraux ou non. Cette étude relève qu'il peut y avoir

³³ John Virdin et al., "West Africa's coastal bottom trawl fishery: Examination of trade in fishing services", Marine Policy, Elsevier, vol. 100, 2019, pp. 288-297. L'un des auteurs (M. Kobayashi) est un économiste de la Banque mondiale, ce qui suggère que les auteurs ont bénéficié des meilleures sources disponibles pour réaliser cette étude.

³⁴ Robert Arthur et al., "Trade in fishing services – Emerging perspectives on foreign fishing arrangements", Environment and natural resources global practice discussion paper, Rapport n° 92622-GLB, site de la Banque Mondiale, Washington, 2014, accessible à <http://documents.worldbank.org/curated/en/504571468164949623/Trade-in-fishing-services-emerging-perspectives-on-foreign-fishing-arrangements>. Voir l'appendix E du même rapport : Robert Arthur, "Appendix E: Interaction between foreign fishing arrangements and small-scale fishers", pp. 91-98.

compétition pour pêcher sur les mêmes espèces, y compris sur les mêmes zones de pêche puisqu'il arrive que ces navires de grande taille viennent pêcher près des côtes, illégalement ou même parfois légalement si l'Etat côtier n'a pas pris de mesure d'interdiction appropriée. De plus, même s'il n'y a pas directement compétition sur les mêmes espèces parce que les navires de pêche industrielle en ciblent d'autres, il est fort possible que leurs prises accessoires correspondent aux espèces ciblées par la petite pêche.

Cette étude démontre que les Etats côtiers, s'ils disposent formellement de droits souverains sur leur ZEE, n'exercent pas pleinement ces droits pour leur bénéfice et celui de leur population. Il y a, comme nous l'avons indiqué ci-dessus, cette asymétrie d'information entre d'une part les Etats côtiers et d'autre part les armateurs ou les Etats tiers qui négocient l'acquisition de droits de pêche pour le compte de ces derniers dans le cadre d'accords bilatéraux, avec comme résultat des revenus très faibles pour l'Etat côtier.

Une étude réalisée pour le compte de la FAO arrive à une conclusion encore plus tranchée. Selon celle-ci : « ...la valeur totale ajoutée de la pêche marine par les pays africains en 2011 a été de 9,9 milliards de US dollars. Cependant, elle provient seulement de 75% du total des captures sur le pourtour du continent africain. Il a été calculé que si les restant 25% du total étaient pêchés par les pays africains plutôt que par les PPPH [pêcheurs pratiquant la pêche hauturière, c'est-à-dire les pays de pêche lointaine], en théorie, ces captures additionnelles pourraient générer une valeur de 3,3 milliards de dollars US, ce qui est 8 fois plus que l'actuel 0,4 milliard que les pays africains retirent des accords de pêche. Toutefois, pour mettre sur pied ou développer leur secteur halieutique de nombreux pays africains auraient besoin d'investissements, de compétences et d'un environnement viable, les captures additionnelles renforceraient également les disponibilités alimentaires et fourniraient des emplois de même qu'elles stimuleraient le secteur de la transformation³⁵ ». Cette conclusion est claire ; la manière dont les Etats africains exercent leurs droits souverains sur leurs ressources de pêche pourrait certainement être améliorée.

III.2. LA FAIBLESSE STRUCTURELLE DES ETATS CÔTIERS DANS LE MARCHÉ DES DROITS DE PÊCHE

Comme on l'a relevé ci-dessus, l'analyse économique du fonctionnement du marché des droits de pêche montre une asymétrie d'information entre ses acteurs. Un des moyens qui permettrait certainement d'atténuer cette asymétrie serait, pour les Etats côtiers, de recueillir des informations plus précises sur les différents paramètres du marché de ces droits de pêche afin d'être en mesure de mieux s'organiser et de renforcer leur pouvoir de négociation.

Les Etats côtiers africains n'ont pas établi jusqu'à maintenant de véritable coordination entre eux pour la gestion de leurs ressources de pêche alors que de nombreux stocks sont partagés entre plusieurs Etats. Quelques organisations intergouvernementales existent mais la coopération qui en résulte est plutôt embryonnaire. Il y a certes l'exception des espèces thonières et associées qui sont

³⁵ FAO, « *La valeur des pêches africaines* », Circulaire sur les pêches et l'aquaculture, n° 1093, 2014, p. 49, accessible à <http://www.fao.org/3/a-i3917f.pdf>

gérées, sur la façade Atlantique, par la CICTA, Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique et, pour l'océan Indien, par la CTOI, Commission des thons de l'océan Indien, mais le rôle des Etats côtiers africains dans ces deux ORGP est faible par rapport à celui de l'UE et des Etats de l'est de l'Asie dont les navires sont les principaux exploitants des thonidés, que ce soit en ZEE ou en haute mer.

Sur la façade Atlantique, quatre organisations intergouvernementales sont présentes. L'une, la Conférence ministérielle sur la coopération halieutique entre les Etats africains riverains de l'Atlantique (COMHAFAT) couvre la quasi-totalité de cette façade puisqu'elle va du Maroc à la Namibie. Les trois autres ont une dimension régionale : la Commission sous-régionale des pêches (CSRFP) regroupe sept Etats de la Mauritanie à la Sierra Leone, le Comité des pêches du centre-ouest du golfe de Guinée (CPCO) associe six Etats allant du Libéria au Nigéria et la Commission des pêches du golfe de Guinée (COREP) regroupe sept Etats allant du Cameroun à l'Angola (dont deux d'entre eux en tant qu'observateurs). En réalité, ces organisations sont plus des forums d'échange que de véritables organismes de coopération et des progrès importants restent à accomplir. Il faut aussi noter l'existence du Comité des pêches pour l'Atlantique Centre-Est (COPACE), qui est une structure consultative instituée dans le cadre de la FAO. Les Etats côtiers concernés sont conscients de la nécessité d'instituer une véritable coopération entre eux pour la gestion des ressources de pêche. La COMHAFAT a ainsi adopté en août 2018 une recommandation par laquelle elle prévoit d'examiner les possibilités de hisser la COMHAFAT au statut d'ORGP. Une étude effectuée sur le sujet en 2019 a conclu que, pour des raisons notamment juridiques, la transformation de la COMHAFAT elle-même en ORGP serait très difficile et qu'il serait plus approprié de créer une nouvelle organisation qui serait structurée de la même manière que le sont généralement les ORGP, la COMHAFAT continuant à avoir sa propre fonction³⁶.

Quant à la façade sur l'océan Indien, il n'y a pas d'organisation intergouvernementale spécialisée du même genre. Il faut juste noter l'existence du Comité des pêches du Sud-Ouest de l'océan Indien (CSPOOI) qui a été, comme le COPACE, institué dans le cadre de la FAO.

On peut raisonnablement supposer que les Etats côtiers africains auraient une meilleure connaissance de l'état des ressources halieutiques et du niveau des activités de pêche s'ils coopéraient davantage entre eux pour la réglementation et la surveillance des activités exercées dans leurs eaux. Ils seraient alors en mesure de mieux se coordonner pour obtenir une meilleure rétribution des droits de pêche qu'ils concèdent.

III.3. LA CORRUPTION ET LE MANQUE DE TRANSPARENCE

Un autre facteur important à prendre en compte au sujet du marché des droits de pêche est celui de la corruption. Une étude d'Interpol³⁷, consacrée à l'Afrique de

³⁶ Benoît Caillart, Michel Morin et Mireille Thom, « *Étude pour examiner la pertinence et les modalités pratiques pour faire évoluer la COMHAFAT vers une Organisation Régionale de Gestion de Pêche* », F&S Fisheries Maritime Affairs pour la COMHAFAT, novembre 2019. Synthèse de l'étude accessible sur le site Internet de la COMHAFAT à https://www.comhafat.org/fr/files/publications/doc_publication_0120.pdf.

³⁷ INTERPOL, « *Etude sur la pêche illégale au large des côtes de l'Afrique de l'Ouest* », septembre 2014, accessible à <https://www.interpol.int/fr/Infractions/Criminalite-environnementale/Criminalite-liee-a-la-peche>

L'Ouest, traite de ce problème et ces conclusions peuvent sans aucun doute être étendues à l'ensemble du continent.

Cette étude individualise plusieurs formes de corruption :

- la corruption des fonctionnaires de terrain qui sont chargés de l'application de la loi et qui sollicitent des pots-de-vin pour s'abstenir de procéder à une inspection ou de relever une infraction au cours de celle-ci ;
- la corruption dans les procédures relatives à la poursuite des infractions, ce qui se traduit également par des pots-de-vin ;
- la grande opacité qui entoure souvent la délivrance des autorisations de pêche en dehors des accords bilatéraux : les informations sur les licences délivrées sont souvent considérées comme étant confidentielles au point où même les autres services gouvernementaux du même Etat côtier ont du mal à les obtenir ; cela peut aller jusqu'à la délivrance de licences en surnombre en soudoyant les responsables ; de plus, il y a souvent l'obligation de passer par des intermédiaires pour les obtenir, ce qui favorise la corruption.

Le rôle de ces intermédiaires est particulièrement bien décrit dans un article publié en 2017³⁸. Le rôle de ces intermédiaires, que l'auteur appelle « consignataires », s'est accru considérablement depuis une trentaine d'années. En fait, leur rôle va au-delà de celui d'un véritable consignataire, c'est-à-dire d'un agent chargé de l'organisation des escales des navires. Il correspond davantage à celui d'un agent commercial ou d'un courtier qui se charge de délivrer des autorisations de pêche moyennant rémunération. Ces intermédiaires profitent de la faiblesse des Etats ; ils se rendent indispensables auprès des armateurs étrangers pour obtenir ces autorisations et ils en profitent en demandant à l'armateur de verser une rémunération qui n'est pas légale mais qu'il est obligé de payer s'il souhaite obtenir l'autorisation demandée.

Par ailleurs, il y a un terme qui revient fréquemment dans l'étude précitée d'Interpol, de même que dans celle de la Banque mondiale³⁹, celui de « transparence ». C'est en effet le manque de transparence dans la délivrance des autorisations de pêche, dans l'accessibilité par le public des données relatives à ces autorisations, dans la tenue des registres des navires autorisés à pêcher, dans les échanges d'information entre Etats voisins ou entre les différents services d'un même Etat, etc., qui favorise la corruption.

Citons deux cas, qui sont des cas d'envergure, pour illustrer notre propos. Ces deux cas concernent des sociétés chinoises :

L'accord passé par la Mauritanie avec la société Poly-Hondone

La Mauritanie a passé un accord en 2010 avec la société chinoise Poly-Hondone Pelagic Fishery Co, accord par lequel cette société s'engageait à investir 100 millions de dollars US dans un complexe industriel à Nouadhibou comprenant entre autres une usine de transformation, une unité de fabrication de farine de poisson et un atelier de fabrication de pirogues. Cet accord, complété par un protocole signé en 2011, était à l'origine confidentiel mais a été opportunément rendu public par un

³⁸ Andre Standing, « Une des principales barrières à la pêche durable : le rôle des agents consignataires de pêche en Afrique », Coalition pour des accords de pêche équitables (CFFA-CAPE), 25 septembre 2017, accessible à <https://www.capecffa.org/blog-publications/2017/09/25/2017-9-25-une-des-principales-barrieres-la-pche-durable-le-rle-des-agents-consignataires-de-pche-en-afrique?rq=standing>.

³⁹ Cf *supra* notes 34.

parlementaire mauritanien qui y était fortement opposé⁴⁰. En vertu de cet accord et de son protocole, la Mauritanie a attribué des licences de pêche à un certain nombre de navires chinois enrôlés sous pavillon mauritanien.

Les termes de cet accord sont à vrai dire étonnants. Il ne prévoit pas de limite pour les captures, le complexe industriel est sous le régime du port franc, cette société est autorisée à exporter sa production selon les circuits qu'elle choisit et elle bénéficie d'allègements d'impôts et d'exonérations fiscales diverses. Cet accord, conclu pour 25 ans, fait régulièrement l'objet de vives critiques⁴¹ en raison des nombreuses facilités qu'il accorde à cette société (celle-ci n'est d'ailleurs pas la seule société chinoise opérant en Mauritanie dans le secteur des pêches puisque, selon un communiqué du ministère chinois des pêches⁴², cinq entreprises y sont présentes avec 200 navires au total).

L'accord passé par Madagascar avec un groupe de sept entreprises chinoises

Le second est tout aussi étonnant et concerne Madagascar. Cet accord a été signé le 5 septembre 2018 par l'AMDP (agence Malagasy de développement économique et de promotion d'entreprises) avec un groupe de sept entreprises chinoises, en marge du forum sur la coopération sino-africaine à Pékin. Il était annoncé que cet accord, d'une durée de 10 ans, se traduirait par un investissement de 2,7 milliards de dollars US et permettrait la création de 10 000 emplois. Il prévoyait l'envoi à Madagascar de 330 navires, soit 300 navires de pêche neufs de 14 m et 30 navires de 28 m devant servir au sauvetage, à la surveillance et à la collecte des prises⁴³. Il était prévu que les captures seraient d'abord proposées à la population de Madagascar et que seuls les surplus seraient envoyés en Chine. Cependant, suite au changement de gouvernement survenu dans ce pays au début de l'année 2019, sa mise en œuvre a été suspendue.

L'annonce de cet accord avait entraîné de très vives protestations parmi la société civile malgache, d'autant plus que le ministre des ressources halieutiques et de la pêche n'avait pas été associé à son adoption. L'AMDP est apparemment une structure peu connue et opaque qui avait été lancée en 2016 à l'occasion d'un forum de l'Organisation internationale de la francophonie à Paris. Bien que prétendant agir au nom du Gouvernement, cette agence a refusé de fournir une copie de l'accord. Les

⁴⁰ Cet accord et son protocole sont accessibles à partir du site d'information <http://www.rmibiladi.com/fr/>, voir billets des 9 et 16 juin 2011.

⁴¹ Par exemple, voir Mahmoud Cherif, « La convention Poly-Hondone Fishery – Mauritanie : Analyse des impacts économiques, sociaux et environnementaux », PÊCHECOPS, 2011, accessible sur le site de CFFA-CAPE à <https://www.capecffa.org/blog-publications/2011/07/08/2011-7-8-analyse-des-impacts-de-la-convention-poly-hondone-pelagic-fishery-mauritanie?rq=Poly>. Voir aussi les billets de Jedna Deida, « Mauritanie-Chine Polyhondone fisheries: Bateaux épinglés et protocole contesté! », REJOPRAO blog, 2012, accessible à <https://rejoiproa.blog4ever.com/mauritanie-chine-polyhondone-fisheries-bateaux-epingles-et-protocole-conteste> et « Programme d'investissement de Polyhondone: Le gouvernement fait profil bas! », site de Mauriweb info, 24 mars 2018, accessible à <http://www.mauriweb.info/node/4479>. Finalement, voir le rapport de l'ONG française Sherpa: « La corruption en Mauritanie, un gigantesque système d'évaporation », juillet 2017, accessible à https://www.asso-sherpa.org/wp-content/uploads/2017/09/Sherpa-La-Corruption-en-Mauritanie_Un-gigantesque-systeme-devaporation-2017.pdf.

⁴² Voir MINISTRY OF AGRICULTURE OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, "China-Mauritania mixed committee on fisheries holds meeting in Beijing", Information office PRC, 3 novembre 2011, accessible à http://english.agri.gov.cn/news/dqnf/201711/t20171103_295609.htm

⁴³ Voir Edward Carver, « Les pêcheurs locaux contre un accord de 2,7 milliards \$ ouvrant Madagascar à la pêche chinoise », site web Mongabay, 7 novembre 2018, accessible à <https://fr.mongabay.com/2018/11/les-pecheurs-locaux-contre-un-accord-de-27-milliards-ouvrant-madagascar-a-la-peche-chinoise/> et Edward Carver, « Madagascar : Les accords de pêche opaques conclus avec l'étranger laissent les filets vides dans le pays », site web Mongabay, 11 février 2020, accessible à <https://fr.mongabay.com/2020/02/madagascar-les-accords-de-peche-opaques-conclus-avec-letranger-laissent-les-filets-vides-dans-le-pays/>.

pêcheurs ont fait part de leur forte opposition en raison de la concurrence que ces navires causeraient à leur activité.

*

A travers ces deux exemples, on ne comprend pas comment des avantages aussi intéressants peuvent être octroyés à des armateurs étrangers sans qu'il n'y ait en contrepartie quelque part des avantages accordés d'une manière ou d'une autre au bénéfice exclusif du personnel politique ou administratif gravitant autour de la négociation de ces accords. Les formes que prend le phénomène de la corruption qui sévit dans nombre d'Etats africains caractérisent assurément ce qu'on peut qualifier de « mauvaises pratiques ».

Ce manque de transparence plaide dans le sens où les droits de pêche devraient plutôt être octroyés dans le cadre d'accords bilatéraux entre Etats qui seraient publiés conformément aux normes du droit international. Les conditions de délivrance des autorisations de pêche seraient alors plus claires, ce qui constituerait un obstacle à ce que des personnes situées dans des fonctions stratégiques ou agissant en lien avec elles en tirent trop facilement des revenus illicites. Les bénéfices pour les Etats côtiers seraient certainement plus élevés.

Nous n'irons pas jusqu'à dire que les accords bilatéraux entre Etats côtiers et Etats tiers, comme ceux conclus avec l'UE, représentent forcément des « bonnes pratiques ». Bien que la transparence des dispositions et du fonctionnement de ces accords se soit améliorée, ils conservent parfois leur part d'ombre, par exemple pour ce qui concerne le respect des conditions techniques d'exercice de la pêche, l'exactitude des déclarations de capture, ou l'utilisation des fonds versés au titre du soutien au secteur de la pêche dans le pays hôte. Cependant, malgré cette réserve, la transparence des accords bilatéraux est assurément meilleure qu'avec les autorisations octroyées directement à des sociétés privées.

III.4. LES ACCORDS BILATÉRAUX EN TANT QUE « MOINS MAUVAISES PRATIQUES »

En présence d'accords bilatéraux tels que ceux conclus entre l'UE et les Etats africains, la société civile et les spécialistes de la gestion des pêches ont des éléments concrets à partir desquels ils peuvent analyser les failles de ces accords, les risques qu'ils comportent et leurs effets négatifs éventuels. En revanche, dans le cas des autorisations octroyées directement par les Etats côtiers aux armateurs étrangers, les chercheurs ou les observateurs ne peuvent travailler qu'à partir d'hypothèses plus ou moins fiables. De plus, comme nous venons de le voir, les conditions d'octroi de ces autorisations ouvrent la porte à la corruption.

Cet avis n'est pas partagé par tout le monde. Un exemple très significatif sur le sujet concerne l'accord bilatéral entre l'UE et la Mauritanie à l'égard duquel un consultant-chercheur reconnu tient des propos très critiques⁴⁴. En 2014, dans un article au titre évocateur (« *EU-Mauritania fisheries partnership in need of more transparency* »), il stigmatise le manque de transparence de cet accord. Tout récemment, en février 2020

⁴⁴ Ad Corten, "EU-Mauritania fisheries partnership in need of more transparency," *Marine Policy*, Elsevier, vol. 49 (2014) pp. 1 - 11.

ici même sur le site web de la CAPE⁴⁵, il sonne l'alarme sur l'état des stocks de petits pélagiques en Mauritanie et critique fermement les carences de l'UE sur la gestion de cet accord, en particulier en matière de collecte de données, et considère que l'UE devrait se servir de cet accord bilatéral comme levier pour promouvoir une gestion plus durable de ces stocks.

Il n'est pas entièrement faux de dire que la mise en œuvre de cet accord bilatéral devrait gagner en transparence ; des zones d'ombre y existent toujours. Et il a tout à fait raison de soulever les carences de cet accord. Cela montre justement qu'il est possible de montrer les failles dans la mise en œuvre de ces accords bilatéraux et aussi d'indiquer les aspects qui devraient être améliorés ou abordés différemment.

On aimerait lire une analyse aussi poussée sur les risques et les effets négatifs éventuels de la pêche exercée par des navires de l'UE à partir d'autorisations délivrées directement par l'Etat côtier, par exemple la pêche exercée par les navires néerlandais en Mauritanie avant que l'accord bilatéral soit mis en place ou celle exercée par ces mêmes navires en Namibie, exemples cités de manière rapide à titre de comparaison dans l'article de 2014. Evidemment, il n'est guère possible de faire une telle analyse puisque les termes de ces autorisations sont confidentiels ! Il y a ainsi un aspect paradoxal dans l'article de 2014. En effet, des critiques sont émises sur cet accord bilatéral avec l'UE, critiques qui ne sont certes pas infondées, loin de là. Mais cet accord n'est pas resitué dans un contexte plus général qui devrait inciter à relativiser ces critiques pour tenir compte de l'opacité totale qui règne pour les autres modes d'octroi d'autorisations de pêche (sauf fuite imprévue comme dans le cas de l'accord avec Poly-Hondone).

D'autre part, il est illusoire de penser que, puisque les accords bilatéraux que l'UE conclut pour acquérir des droits de pêche sont de nature purement commerciale, l'aide sectorielle devrait être sortie de l'accord bilatéral et entrer dans le cadre de l'aide au développement. En effet, si l'UE décidait un jour d'aller dans cette direction, cela aurait certainement deux conséquences. D'une part, la même aide serait certainement moins élevée puisqu'elle serait budgétée dans le cadre général de l'aide au développement et non dans le cadre spécifique de la politique de la pêche alors que ce dernier cadre permet très probablement de justifier un montant d'aide supérieur à ce qu'il en serait avec l'aide au développement puisque, psychologiquement, qu'on le veuille ou non, il représente une contrepartie de l'obtention de droits de pêche. D'autre part, l'accord bilatéral pour l'obtention de droits de pêche perdrait probablement progressivement sa raison d'être, l'UE renoncerait peu à peu au renouvellement des protocoles qui fixent les conditions d'accès des navires de l'UE pour des durées limitées et elle laisserait finalement les compagnies privées se charger elles-mêmes de l'acquisition des droits de pêche nécessaires à leur activité. Mais, comme on l'a vu, l'opacité qui entoure la délivrance des autorisations par l'Etat

⁴⁵ Ad Corten, « Comment l'APPD Mauritanie peut être utilisé pour améliorer la gestion des pêches », Février 2020, Coalition pour des accords de pêche équitables (CFFA-CAPE), accessible à <https://www.capecffa.org/blog-publications/mauritanie-comment-laccord-de-lue-peut-tre-utilis-pour-amliorer-la-gestion-de-la-pche>

côtier directement aux armateurs des pays tiers serait la porte ouverte à la reprise ou à la recrudescence du phénomène de corruption⁴⁶.

Dans l'article précité, après avoir mis l'accent sur des aspects critiquables de l'accord bilatéral UE – Mauritanie, l'auteur mentionne la position des armateurs néerlandais qui préféreraient négocier eux-mêmes avec des Etats tiers sans entrer dans le cadre d'accords bilatéraux conclus entre ces Etats tiers et l'UE⁴⁷. Selon nous, il est dangereux que des sociétés privées, dont le but est d'abord de faire fructifier leurs actifs et n'est nullement philanthropique, aient un poids économique d'une importance telle⁴⁸ qu'elles sont en position de force pour négocier des conditions avantageuses pour l'accès aux droits de pêche ou aux marchés internes des Etats pour y vendre leurs produits. Il ne s'agit pas seulement d'asymétrie d'information comme nous l'avons relevé plus haut⁴⁹, mais de pouvoir de négociation trop important face à des pays qui ont des difficultés à assurer la sécurité alimentaire de leurs populations.

Par conséquent, grâce aux informations qui sont rendues publiques et qui permettent de lancer des débats, soit dans les Etats côtiers concernés, soit dans les Etats de pêche lointaine dont sont originaires les navires qui y pêchent, les accords bilatéraux sont certainement préférables aux accords qui sont passés par les Etats côtiers avec des compagnies privées où l'opacité règne en maître. Bien entendu, ces accords bilatéraux et leur mise en œuvre doivent certainement être améliorés. Mais, au moins, en ayant connaissance des insuffisances qui résultent de la mise en œuvre des accords actuels, il est plus facile de déterminer ce qui doit être changé ou amélioré. C'est pour cela que, sans aller jusqu'à les qualifier de « bonnes pratiques », nous pouvons les considérer comme les « moins mauvaises pratiques ».

IV. Conclusion : La finalité des droits souverains des Etats côtiers sur leurs ressources de pêche

Comme nous l'avons dit en introduction, étant donné le contexte africain, l'activité de pêche doit avoir pour but de participer à la sécurité alimentaire du continent et de procurer des emplois aux populations des Etats côtiers. Aussi, la pêche exercée par les flottes étrangères au continent devrait-elle en principe être considérée comme transitoire jusqu'à ce que les pays africains puissent pêcher leurs ressources avec leurs propres navires. Or, la manière dont les Etats côtiers exercent leurs droits

⁴⁶ Voir précisément le cas de la Namibie, cité au second alinéa du présent paragraphe et où les navires néerlandais ont obtenu directement des autorisations de pêche des autorités. La Namibie a changé en 2018 son système d'attribution des licences de pêche à cause justement de problèmes de corruption ; à ce propos, voir les articles de presse suivants : Adam Hartman, "New rights to curb fisheries corruption", site web The Namibian, 30 mai 2018, accessible à <https://www.namibian.com.na/177910/archive-read/New-rights-to-curb-fisheries-corruption> ; et Mar Cabra, "Fishing industry rep calls ICIJ investigation an 'explosive cocktail that damages the Spaniards'", International Consortium of Investigative Journalists, 15 mars 2012, accessible à <https://www.icij.org/investigations/looting-the-seas-ii/impact-fishing-industry-rep-calls-icij-investigation-explosive-cocktail/>.

⁴⁷ Cf. p. 9 de l'article cité dans la note 44 : « It is not surprising that some pelagic ship owners in the Netherlands would prefer to negotiate their own agreement with the Mauritanian government, even if this means that they would lose the EU subsidy ».

⁴⁸ Voir la page d'accueil du groupe Parlevliet & Van der Plas (qui est un groupe différent de celui mentionné par l'auteur dans sa note 10 du bas de page 9), <https://www.pp-groep.nl/the-world-of-pp> dont la page d'accueil annonce : « Africa, our main market - Our main market is Africa. Our fish is considered both affordable and healthy. Fish trading is handled and managed by women. Together with the so-called Mama's we are good for supplying 3 million fish meals per day. » Consulté en dernier lieu le 12 avril 2020.

⁴⁹ Cf. *supra* § III.1.

souverains dans les ZEE est loin d'aller en ce sens (§ 1), ce qui nous amène à penser que les Etats africains doivent nécessairement faire évoluer leur mode de gouvernance des pêches (§ 2).

IV.1. UNE EXPLOITATION DES ZEE TROP DÉPENDANTE DES FLOTTES ÉTRANGÈRES

Quand on constate, d'une part, le nombre important d'accords bilatéraux, notamment avec l'UE, et d'autre part, la forte présence de navires appartenant à des armateurs de pêche lointaine à qui des autorisations de pêche sont délivrées directement par les Etats côtiers, ainsi que l'existence des sociétés mixtes enregistrées dans un pays africain mais en fait contrôlées par des intérêts étrangers, on ne décèle pas une évolution allant dans le sens d'une diminution de la présence étrangère. C'est même comme si elle était faite pour durer et que les Etats africains étaient prisonniers de cette situation.

Il y a certes les contraintes économiques mais celles-ci ne peuvent justifier qu'après être devenus indépendants pour la plupart dans les années 1960 et avoir acquis des droits souverains dans leurs ZEE dans les années 1980-1990, les pays africains ne donnent pas l'impression de vouloir inverser la courbe de la présence étrangère dans leurs eaux à l'aube des années 2020 (rappelons que, si la CNUDM n'est entrée en vigueur qu'en 1994 après avoir été adoptée par la 3ème conférence en 1982, le principe de l'institution des ZEE a été acquis dès 1975 et de nombreux Etats, par exemple les Etats européens, ont institué leurs ZEE dès 1976-1977). C'est comme si les ZEE des pays africains étaient en quelque sorte devenues des colonies économiques des Etats de pêche lointaine. Il est difficilement acceptable que les arbitrages sur l'utilisation des revenus tirés de la vente des droits de pêche semblent surtout bénéficier à l'appareil d'Etat et aux personnes qui gravitent autour, et n'ont pas permis, jusqu'à maintenant, de bâtir, ou même commencer à bâtir, un secteur économique de la pêche viable et permettant d'améliorer la sécurité alimentaire du continent.

Certaines orientations prises actuellement par la pêche africaine vont même à l'inverse de ce qui est souhaitable. L'accroissement de la capture des petits pélagiques en Afrique de l'Ouest, qui constituent la base de la nourriture traditionnelle des populations, afin d'en faire de la farine exportée pour l'aquaculture, notamment en Chine mais aussi vers les pays européens, est un phénomène préoccupant⁵⁰. De plus, cet accroissement des captures exerce une pression sur la ressource qui devient dangereuse et certains stocks sont maintenant en état de surexploitation. En outre, cette activité crée très peu d'emplois, à la différence de l'activité de transformation artisanale quand les captures sont destinées à la consommation par la population. Mais la flotte de pêche lointaine n'est pas seule en cause dans ce phénomène. Par exemple, les usines de farine de poisson qui sont situées en Mauritanie (Nouadhibou) et en Gambie sont alimentées par la pêche artisanale sénégalaise (certaines grandes pirogues peuvent mesurer jusqu'à 25 m).

Autre exemple, que penser, de l'annonce faite en janvier 2019 par le grand armement de pêche industrielle néerlandais Vrolijk d'avoir ouvert à Nouadhibou une usine de

⁵⁰ Voir Benoît Caillart et Yolaine Beyens, « *Etude sur l'évolution des pêcheries de petits pélagiques en Afrique du Nord-Ouest et impacts possibles sur la nutrition et la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest* », DAI Europe, 2014. Cette étude a été financée par l'UE.

traitement du poisson et un entrepôt frigorifique et de présenter cet investissement comme une alternative bienvenue face aux investissements chinois dans les usines de farine situées dans ce même lieu, parce que les produits sortant de cette usine seront destinés à la consommation humaine sur le marché africain⁵¹ ? Certes, le poisson ne sera pas utilisé pour la production de farine et les produits transformés ne partiront pas pour l'exportation comme cela est le plus souvent le cas mais seront destinés au marché africain (si cette société se conforme réellement à cette annonce puisque rien ne l'y oblige juridiquement) et l'on peut dire que, de ce point de vue, il y a un aspect positif dans cet investissement. Cela étant, cette usine emploiera seulement 100 personnes pour une production de 500 000 portions congelées par jour et, si l'on en croit l'annonce mentionnée ci-dessus, il y aura un seul navire qui alimentera cette usine, avec un équipage de Mauritaniens formé par des Néerlandais (on peut supposer que les Néerlandais seront les officiers du navire et les Mauritaniens, les matelots). De nombreux emplois auraient sans aucun doute pu être créés avec une filière organisée différemment, d'une part des emplois en mer avec des navires plus petits et des équipages africains (Mauritaniens et éventuellement des pays voisins, Sénégalais par exemple) et d'autre part à terre en utilisant des technologies de transformation qui auraient peut-être été moins efficaces mais qui auraient créé un nombre important d'emplois.

Ces deux exemples concernent le même port de pêche (Nouadhibou) mais d'autres exemples du même genre pourraient être cités. Notre but n'est pas de faire une étude exhaustive sur le sujet, ce qui dépasserait largement le cadre de cet article avant tout juridique, mais de montrer qu'il y a un problème général de gouvernance de la pêche en Afrique et que des orientations différentes sur certains aspects de cette gouvernance doivent être envisagées pour l'avenir de ce continent.

IV.2. LA NÉCESSITÉ D'UN CHANGEMENT DE GOUVERNANCE

La gouvernance de la pêche en Afrique doit évoluer pour être au service de la population dans son ensemble et non seulement au profit de l'appareil d'Etat et de ceux qui s'en nourrissent. Cela relève des décideurs politiques et il importe que ceux-ci prennent des mesures concrètes pour que l'exploitation des ressources de leurs ZEE bénéficie à des navires nationaux.

De ce point de vue, un instrument juridique de la FAO nous semble essentiel à considérer. Il s'agit des « *Directives volontaires visant à assurer la durabilité de la pêche artisanale dans le contexte de la sécurité alimentaire et de l'éradication de la pauvreté* » qui ont été adoptées par son Comité des pêches en juin 2014⁵². Comme il est indiqué dans son avant-propos, ces directives complètent le Code de conduite pour une pêche responsable adopté en 1995, aussi par la FAO. Ces directives sont tout à fait appropriées à la situation de la pêche en Afrique. Elles reconnaissent la contribution de la pêche artisanale à la sécurité alimentaire et mettent l'accent sur son importance en matière d'emplois, avec la reconnaissance du rôle des communautés d'artisans pêcheurs et la nécessité de renforcer leurs capacités afin d'être en mesure de participer aux processus de décision. Elles préconisent un accès

⁵¹ Voir le communiqué du 2 janvier 2019, accessible à <http://www.industriaspesqueras.com/>.

⁵² Le texte de ces directives est accessible sur le site de la FAO à <http://www.fao.org/voluntary-guidelines-small-scale-fisheries/fr/>.

La pêche en Afrique : des ZEE pour faire quoi ?

Briefing – Mai 2020

préférentiel aux ressources halieutiques en faveur des pêcheurs artisans avec la mise en place de mesures spécifiques et la protection des zones de pêche exclusives.

Ces directives constituent un guide pour les Etats. La FAO a conduit une série d'ateliers régionaux pour leur mise en œuvre⁵³. Les Etats africains doivent s'appuyer sur ces directives pour engager des actions visant à renforcer leur secteur de la pêche artisanale afin que celui-ci puisse contribuer efficacement à la sécurité alimentaire du continent. Ainsi, bien que les Etats côtiers africains aient complètement ignoré les obligations qu'ils ont, en vertu des articles 69 et 70 CNUDM, à l'égard des Etats enclavés ou géographiquement désavantagés de la même région, ces actions auraient au moins l'avantage de les rapprocher du destin commun qu'ils ont avec ces pays.

Les Etats côtiers africains doivent en outre mieux coordonner leurs politiques de gestion des ressources, notamment en créant des ORGP pour gérer les stocks communs à plusieurs pays.

Toutes ces actions constitueraient un changement important par rapport au chacun pour soi qui règne actuellement. Cela serait plus conforme à l'esprit de la CNUDM. Cela répondrait aussi mieux à l'objectif 14 (« *Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable* ») des objectifs de développement durable (ODD) adoptés en 2015 par les Nations Unies.

Nantes, mai 2020

⁵³ Voir le document COFI/2018/Inf.17 présenté à la 33ème session du Comité des pêches de la FAO en juillet 2018, accessible à <http://www.fao.org/about/meetings/cofi/documents-cofi33/fr/>