



**Food and Agriculture Organization  
of the United Nations**

**Organisation des Nations Unies  
pour l'alimentation et l'agriculture**

**INDEPENDENT STUDY TO IDENTIFY DIFFERENT OPTIONS  
IN SUPPORT OF AN IMPROVED FUNCTIONING OF THE  
FISHERY COMMITTEE FOR THE EASTERN CENTRAL  
ATLANTIC (CECAF)**

**ÉTUDE INDÉPENDANTE VISANT À IDENTIFIER LES  
DIFFÉRENTES OPTIONS À L'APPUI D'UN MEILLEUR  
FONCTIONNEMENT DU COMITÉ DES PÊCHES POUR  
L'ATLANTIQUE CENTRE-EST (COPACE)**





**INDEPENDENT STUDY TO IDENTIFY DIFFERENT OPTIONS IN SUPPORT OF AN  
IMPROVED FUNCTIONING OF THE FISHERY COMMITTEE FOR THE EASTERN  
CENTRAL ATLANTIC (CECAF)**

**ÉTUDE INDÉPENDANTE VISANT À IDENTIFIER LES DIFFÉRENTES OPTIONS À  
L'APPUI D'UN MEILLEUR FONCTIONNEMENT DU COMITÉ DES PÊCHES POUR  
L'ATLANTIQUE CENTRE-EST (COPACE)**

Dr Jeffery McCarthy  
Consultant, France

Dr Sloans Chimatiro  
Consultant, Malawi

Required citation/Citation requise:

**McCarthy, J. and Chimatiro, S.** 2020. *Independent study to identify different options in support of an improved functioning of the Fishery Committee for the Eastern Central Atlantic (CECAF)/ Étude indépendante visant à identifier les différentes options à l'appui d'un meilleur fonctionnement du Comité des pêches pour l'Atlantique Centre-Est (COPACE)*. Accra, FAO. <https://doi.org/10.4060/ca9297b>

The designations employed and the presentation of material in this information product do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) concerning the legal or development status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries. The mention of specific companies or products of manufacturers, whether or not these have been patented, does not imply that these have been endorsed or recommended by FAO in preference to others of a similar nature that are not mentioned.

The views expressed in this information product are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views or policies of FAO.

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. Le fait qu'une société ou qu'un produit manufacturé, breveté ou non, soit mentionné ne signifie pas que la FAO approuve ou recommande ladite société ou ledit produit de préférence à d'autres sociétés ou produits analogues qui ne sont pas cités.

Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques de la FAO.

ISBN 978-92-5-132749-4

© FAO, 2020



Some rights reserved. This work is made available under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 IGO licence (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/legalcode>). / Certains droits réservés. Cette œuvre est mise à la disposition du public selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution-Pas d'Utilisation Commerciale-Partage dans les Mêmes Conditions 3.0 Organisations Intergouvernementales (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/legalcode.fr>).

Under the terms of this licence, this work may be copied, redistributed and adapted for non-commercial purposes, provided that the work is appropriately cited. In any use of this work, there should be no suggestion that FAO endorses any specific organization, products or services. The use of the FAO logo is not permitted. If the work is adapted, then it must be licensed under the same or equivalent Creative Commons licence. If a translation of this work is created, it must include the following disclaimer along with the required citation: "This translation was not created by the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). FAO is not responsible for the content or accuracy of this translation. The original [Language] edition shall be the authoritative edition."

Disputes arising under the licence that cannot be settled amicably will be resolved by mediation and arbitration as described in Article 8 of the licence except as otherwise provided herein. The applicable mediation rules will be the mediation rules of the World Intellectual Property Organization <http://www.wipo.int/amc/en/mediation/rules> and any arbitration will be conducted in accordance with the Arbitration Rules of the United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL).

**Third-party materials.** Users wishing to reuse material from this work that is attributed to a third party, such as tables, figures or images, are responsible for determining whether permission is needed for that reuse and for obtaining permission from the copyright holder. The risk of claims resulting from infringement of any third-party-owned component in the work rests solely with the user.

**Sales, rights and licensing.** FAO information products are available on the FAO website ([www.fao.org/publications](http://www.fao.org/publications)) and can be purchased through [publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org). Requests for commercial use should be submitted via: [www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request). Queries regarding rights and licensing should be submitted to: [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org).

Selon les termes de cette licence, cette œuvre peut être copiée, diffusée et adaptée à des fins non commerciales, sous réserve que la source soit mentionnée. Lorsque l'œuvre est utilisée, rien ne doit laisser entendre que la FAO cautionne tels ou tels organisation, produit ou service. L'utilisation du logo de la FAO n'est pas autorisée. Si l'œuvre est adaptée, le produit de cette adaptation doit être diffusé sous la même licence Creative Commons ou sous une licence équivalente. Si l'œuvre est traduite, la traduction doit obligatoirement être accompagnée de la mention de la source ainsi que de la clause de non-responsabilité suivante: «La traduction n'a pas été réalisée par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). La FAO n'est pas responsable du contenu ni de l'exactitude de la traduction. L'édition originale [langue] est celle qui fait foi.»

Tout litige relatif à la présente licence ne pouvant être résolu à l'amiable sera réglé par voie de médiation et d'arbitrage tel que décrit à l'Article 8 de la licence, sauf indication contraire contenue dans le présent document. Les règles de médiation applicables seront celles de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (<http://www.wipo.int/amc/fr/mediation/rules>) et tout arbitrage sera mené conformément au Règlement d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI).

**Matériel attribué à des tiers.** Il incombe aux utilisateurs souhaitant réutiliser des informations ou autres éléments contenus dans cette œuvre qui y sont attribués à un tiers, tels que des tableaux, des figures ou des images, de déterminer si une autorisation est requise pour leur réutilisation et d'obtenir le cas échéant la permission de l'ayant-droit. Toute action qui serait engagée à la suite d'une utilisation non autorisée d'un élément de l'œuvre sur lequel une tierce partie détient des droits ne pourrait être qu'à l'encontre de l'utilisateur.

**Ventes, droits et licences.** Les produits d'information de la FAO sont disponibles sur le site web de la FAO ([www.fao.org/publications](http://www.fao.org/publications)) et peuvent être obtenus sur demande adressée par courriel à: [publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org). Les demandes visant un usage commercial doivent être soumises à: [www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request). Les questions relatives aux droits et aux licences doivent être adressées à: [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org)

## Abstract

This document is an independent study to identify different options in support of an improved functioning of the Fishery Committee for the Eastern Central Atlantic (CECAF) including a cost-benefit analysis (CBA). Its focus is on the financial and capacity-building dimensions, since all indications are that CECAF is performing irreplaceable regional fisheries research application and fisheries management functions. However, it is doing this with limited capacity and finance.

CECAF is tasked with providing advice that promotes the sustainable utilization of the living marine resources within its area of competence by the proper management and development of the fisheries and fishing operations. The key questions for this assignment centred upon evaluating the future institutional and financing options that would best allow it to achieve this.

## Résumé

Ce document est une étude indépendante visant à identifier différentes options à l'appui d'un meilleur fonctionnement du Comité des Pêches de l'Atlantique Centre-Est (COPACE), y compris une analyse coûts-avantages. Elle met l'accent sur les dimensions financières et de renforcement des capacités, puisque tout porte à croire que le COPACE effectue des fonctions irremplaçables d'application régionale de la recherche sur les pêches et la gestion des pêches. Toutefois, elle le fait avec une capacité et des moyens financiers limitées.

Le COPACE est chargé de fournir des conseils qui favorisent l'utilisation durable des ressources marines vivantes dans sa zone de compétence par la bonne gestion et le développement des opérations de pêche. Les questions clés de cette mission sont centrées sur l'évaluation des futures options institutionnelles et de financement qui lui permettraient d'y parvenir au mieux.



## Contents

|   |     |
|---|-----|
| Abstract .....  | iii |
| Abbreviations and acronyms.....   | vii |
| Executive summary .....   | ix  |
| I. Objectives.....  | ix  |
| II. Methodology.....  | ix  |
| III. Symptoms of forthcoming challenges.....  | ix  |
| IV. Solutions .....   | x   |
| V. The budgetary and institutional options .....  | x   |
| VI. Conclusions and recommendations.....  | xii |
| <br>  |     |
| 1. Background and objectives .....  | 1   |
| 2. Key cost benefit analysis issues informing an initial strategic perspective on CECAF ....                            | 3   |
| 3. Methodology and a perspective on financing.....  | 7   |
| 3.1 The Terms of Reference and methods .....  | 7   |
| 3.2 A globalist perspective on financing.....   | 8   |
| 4. Economic forces and the nature of CECAF as an organisation .....   | 9   |
| 5. Cost-benefit analysis and precedents: the WECAFC case .....  | 10  |
| 6. Assigning initial responsibilities for regional fisheries research policy application .....                          | 12  |
| 7. Role of partnerships and principles of change .....  | 13  |
| 7.1 Learning region partnerships .....  | 14  |
| 7.2 Other principles of organisational change.....  | 15  |
| 7.3 Regional economic communities as core elements of regional fisheries partnerships                                   | 16  |
| 8. Cost-benefit analysis and the value of research and innovation.....  | 18  |
| 8.1 Cost-benefits in fisheries economic terms .....   | 18  |
| 8.2 Cost-benefit from a development economics perspective .....   | 20  |
| 9. Responsibilities to pay for the initial investment, possible options and associated<br>practical considerations..... | 21  |
| 9.1 Possible options in responsibilities to pay.....  | 21  |
| 9.2 Responsibilities for payment – principle and practical considerations .....   | 25  |
| 10. Pointers towards more refined formulae.....   | 28  |
| 10.1 The costs of fisheries management.....   | 34  |
| 11. Building capacity.....  | 34  |
| 11.1 Strengthening science capacity of CECAF .....  | 34  |
| 11.1.1 Research facilities .....  | 34  |
| 11.2 Capacity building.....   | 35  |
| 11.2.1 Research capacity.....   | 35  |
| 11.2.2 Management capacity .....  | 36  |
| 11.2.3 Capacity of Chair of Science Sub-Committee (SSC) .....   | 36  |
| 12. Conclusions and Recommendations .....   | 36  |
| 13. Bibliography .....  | 41  |

## Table des matières

|   |      |
|---|------|
| Résumé .....  | iii  |
| Sigles et acronymes .....   | viii |
| Résumé exécutif.....  | xiv  |
| I. Objectifs.....   | xiv  |
| II. Méthodologie .....  | xiv  |
| III. Symptômes des défis à venir .....  | xiv  |
| IV. Solutions .....   | xv   |
| V. Les options budgétaires et institutionnelles .....   | xv   |
| VI. Conclusions et recommandations .....  | xvii |
| <br>  |      |
| 1. Contexte et objectifs.....   | 42   |
| 2. Questions clés de l'analyse coûts-avantages informant une perspective stratégique initiale sur le COPACE .....             | 44   |
| 3. Méthodologie et une perspective sur le financement.....  | 48   |
| 3.1 Le mandat et les méthodes.....  | 48   |
| 3.2 Une perspective mondialiste sur le financement .....  | 50   |
| 4. Les forces économiques et la nature du COPACE en tant qu'organisation .....  | 50   |
| 5. Analyse coûts-avantages et précédents : Cas du COPACO.....   | 52   |
| 6. Attribution des responsabilités initiales pour la mise en œuvre de la politique régionale de recherche sur la pêche .....  | 53   |
| 7. Rôle des partenariats et Principes de changement.....  | 55   |
| 7.1 Partenariats entre régions d'apprentissage .....  | 56   |
| 7.2 Autres principes de changement organisationnel .....  | 56   |
| 7.3 Communautés économiques régionales comme éléments essentiels des partenariats régionaux dans le secteur de la pêche ..... | 58   |
| 8. Analyse coûts-avantages et valeur de la recherche et de l'innovation.....  | 60   |
| 8.1 Coûts-avantages du COPACE en termes d'économies de pêche.....   | 60   |
| 8.2 Coûts-avantages du point de vue de l'économie du développement .....  | 63   |
| 9. Responsabilités de payer pour l'investissement initial, Options possibles et les considérations pratiques connexes .....   | 64   |
| 9.1 Options possibles en matière de responsabilités de payer.....   | 64   |
| 9.2 Responsabilités en matière de paiement, principe et considérations pratiques .....  | 69   |
| 10. Orientations vers des formules plus raffinées .....   | 71   |
| 10.1 Les coûts de la gestion des pêches.....  | 78   |
| 11. Renforcement des capacités .....  | 78   |
| 11.1 Renforcer la capacité scientifique du COPACE.....  | 79   |
| 11.1.1 Installations de recherche et management .....   | 79   |
| 11.2 Renforcement des capacités .....   | 79   |
| 11.2.1 Capacité de recherche .....  | 79   |
| 11.2.2 Capacité de gestion.....   | 80   |
| 11.2.3 Capacité du président du Sous-Comité Scientifique (SCS) .....  | 81   |
| 12. Conclusions et recommandations .....  | 81   |
| 13. Bibliographie.....  | 87   |



## Abbreviations and acronyms

|          |  |
|----------|--|
| APFIC    | Asia-Pacific Fishery Commission  |
| AU       | African Union  |
| AU-IBAR  | African Union – Inter-African Bureau for Animal Research   |
| CBA      | Cost-Benefit Analysis  |
| CECAF    | Fishery Committee for the Eastern Central Atlantic   |
| COMHAFAT | Ministerial Conference on Fisheries Cooperation among African States<br>Bordering the Atlantic Ocean |
| COREP    | Commission Régionale des Pêches du Golfe de Guinée   |
| CSRP     | Commission Sous Régionale des Pêches   |
| DWFN     | Distant Water Fishing Nations  |
| ECCAS    | Economic Community of Central African States   |
| ECOWAS   | Economic Community of West African States  |
| EDF      | European Development Fund  |
| EU       | European Union   |
| FAO      | Food and Agriculture Organisation  |
| FCWC     | Fisheries Committee for the West Central Gulf of Guinea  |
| GNP      | Gross National Product   |
| IGO      | Inter-governmental organisation  |
| IUU      | Illegal, unreported, and unregulated (fishing)   |
| NEPAD    | New Partnership for Africa's Development   |
| NGOs     | Non-Governmental Organisation  |
| OECD     | Organisation for Economic Co-operation and Development   |
| ORI      | Oceanographic Research Institute   |
| PESCAO   | (Project for) Improved regional fisheries governance in western Africa                               |
| REC      | Regional Economic Community  |
| RFB      | Regional Fisheries Body  |
| RFMB     | Regional Fisheries Management Body   |
| RFMO     | Regional Fisheries Management Organisation   |
| SAAMBR   | South African Association for Marine Biological Research   |
| SADC     | Southern African Development Community   |
| SRFC     | Sub-Regional Fisheries Commission  |
| SSC      | Science Sub-Committee  |
| SWIOFC   | South West Indian Ocean Fisheries Commission   |
| SWIOFish | South West Indian Ocean Fisheries Governance and Shared Growth Project                               |
| ToR      | Terms of Reference   |
| UN       | United Nations   |
| WECAFC   | Western Central Atlantic Fishery Commission  |

## Sigles et acronymes

|                    |   |
|--------------------|---|
| ANO-ACE            | Afrique du Nord-Ouest - Atlantique Central Est  |
| APFIC<br>Pacifique | Asia-Pacific Fishery Commission ou Commission des pêches de l'Asie-   |
| CBA                | Cost-Benefit Analysis ou Analyse coûts-avantages  |
| CEDEAO             | Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest   |
| CEEAC              | Communauté Economique des États d'Afrique Centrale  |
| COMHAFAT           | Conférence Ministérielle sur la Coopération Halieutique entre les États<br>africains riverains de l'Atlantique                |
| COPACE             | Comité des Pêches de l'Atlantique Centre-Est  |
| COPACO             | Commission des Pêches de l'Atlantique Centre-Ouest  |
| COREP              | Commission Régionale des Pêches du Golfe de Guinée  |
| CPCO               | Comité des Pêches pour le Centre Ouest du Golfe de Guinée   |
| CSRP               | Commission Sous Régionale des Pêche   |
| DWFN               | Nations pêchant en eaux lointaines  |
| FAO                | Food and Agriculture Organisation ou Organisation des Nations Unies pour<br>l'alimentation et l'agriculture                   |
| FED                | Fonds européen de développement   |
| INN                | Illégal, non déclaré et non réglementé (pêche)  |
| NEPAD              | New Partnership for Africa's Development ou Nouveau partenariat pour le<br>développement de l'Afrique                         |
| NU                 | Nations Unies   |
| OCDE               | Organisation de coopération et de développement économiques   |
| OECD               | Organisation for Economic Co-operation and Development  |
| OI                 | Organisation intergouvernementale   |
| ONG                | Organisation non gouvernementale  |
| ONU                | Organisation des Nations Unies  |
| ORI                | Oceanographic Research Institute ou Institut de recherche océanographique   |
| ORGP               | Organisation régionale de gestion de pêche  |
| ORP                | Organisation régionale de pêche   |
| PESCAO             | (Projet pour) Amélioration de la gouvernance régionale de la pêche en Afrique<br>de l'Ouest                                   |
| PNB                | Produit national brut   |
| SAAMBR             | South African Association for Marine Biological Research ou Association sud-<br>africaine pour la recherche biologique marine |
| SADC               | Southern African Development Community ou Communauté de<br>développement de l'Afrique australe                                |
| SCS                | Sous-Comité Scientifique  |
| UA                 | Union africaine   |
| UA-BIRA            | Bureau interafricain des ressources animales de l'Union africaine   |
| UE                 | Union européenne  |
| ZEE                | Zone économique exclusive   |

## Executive summary

### I. Objectives

This document is an independent study to identify different options in support of an improved functioning of the Fishery Committee for the Eastern Central Atlantic (CECAF) including a cost-benefit analysis (CBA). Its focus is on the financial and capacity-building dimensions, since all indications are that CECAF is performing irreplaceable regional fisheries research application<sup>1</sup> and fisheries management functions. However, it is doing this with limited capacity and finance.

CECAF is tasked with providing advice that promotes the sustainable utilization of the living marine resources within its area of competence by the proper management and development of the fisheries and fishing operations. The key questions for this assignment centred upon evaluating the future institutional and financing options that would best allow it to achieve this.

### II. Methodology

The analysis and conclusions presented in this report are based on: a review of CECAF documents and recommendations, research on CECAF member-country fisheries and related data, and investigations/experience of analogous situations elsewhere. The report was also complemented by key informant interviews and discussions, with senior fisheries officials and resource persons from the Food and Agriculture Organization's (FAO) Head Quarters in Rome as well as from the regional and sub-regional offices; staff of the European Commission and European (EU) DG MARE in Brussels; and with representatives of the Ministerial Conference on Fisheries Cooperation Among African States Bordering the Atlantic (COMHAFAT), the Sub-Regional Fisheries Commission for West Africa (SRFC) and selected CECAF members.

The last-mentioned contacts were accomplished via visits to Ghana, Senegal and Togo amongst other African countries. Feedback from numerous member countries and organisations on a preliminary discussion draft of this report, including at the 22nd session of CECAF, led to revisions and extensions reflected in the present re-revised version.

### III. Symptoms of forthcoming challenges

The findings from the research on fisheries, associated statistics and interviews with key stakeholders suggest that the challenges that CECAF will likely face in decades ahead are more complex than when it was established over fifty years ago. Fishing, and transportation of fish for consumption, is more global than it used to be.

To date Africa only contributes about five percent of global fish consumption, despite having much greater share of the world's population and surrounding ocean areas and de facto large fish exports. However, in West Africa in particular fish consumption is rising fast, and there are actual and looming future disputes relating to fishing rights as well as issues of overexploitation accompanied by inadequate regional fisheries research.

Although the majority of CECAF members are West African<sup>2</sup> countries, West Africa itself has variable but generally weak governmental capacity in fishing. For example:

---

<sup>1</sup> CECAF is not strictly a research body. Its main function in this regard is to provide scientific advice to management, based on available information and data on status of stocks and on knowledge gaps. It also acts as a forum for coordination and exchange on research and research needs.

<sup>2</sup>A common definition of West Africa comprises the 16 countries of Benin, Burkina Faso, Cape Verde, The Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Ivory Coast, Liberia, Mali, Mauritania, the Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone and Togo. Sometimes in expanded definitions two countries of North West Africa – Morocco and Mauritania - are added to this list, in addition to Cameroon, Equatorial Guinea and Gabon the latter also often being associated with definitions of Central Africa. It is this larger number of counties that we define as West African in relation to CECAF membership.

- III.i: Only two West African countries have fisheries budgets of U.S.D. 20 million or more (by comparison China's fisheries budget in the order of U.S.D. 5 Billion)
- III.ii: The weak West African fisheries budget capacity is often insufficient to meet challenges in coastal waters, let alone the High Seas; yet
- II.iii: The wider CECAF area is fished by a number of other countries whose governments and consumers – at least potentially - have equally great interests in the sustainability of the fish stocks of the Eastern Central Atlantic.

## IV. Solutions

Given the limited capacity in West Africa and a lack of critical mass to generate an associated momentum, the required CECAF capacity enhancements will need to be initiated through a corrective effort representing CECAF and other user nations (e.g. non-coastal member states or non-members). This will likely need to be assisted by ECOWAS and other Regional Economic Communities on the regional front without which a collective dilemma will persist.

Existing partnerships executed by FAO have assisted CECAF in the execution of certain tasks. However, the fiscal capacity for future funding enhancements lies with major fish-consuming nations.

In the short-term further scope exists to 'kick-start' CECAF's upgrading for example through the EU and/or other selected partners. Specifically:

- IV.i: It is proposed that a short-term CECAF budget enhancement of one million Euro per annum should be a target for CECAF to deliver required services in a responsible manner.
- IV.ii: A critical path for negotiating this short-term funding augmentation should be adopted, along with a set of principles in relation to organisational growth and change.

Although there are lessons to be learned from the Cost-Benefit Analyses from regions like the Western Central Atlantic, the South West Indian Ocean and Asia-Pacific:

- IV.iii: The principles of organisational change can vary by region, so it is not wise to simply copy other regions, yet.
- IV.iv: Lessons learned from elsewhere indicate that possible inter-country rivalry over organisational control within West Africa needs to be avoided.

## V. The budgetary and institutional options

In the medium to longer term a more sustainable and inclusive funding formula needs to be found for CECAF.

Several institutional and funding level options for this are considered. In terms of institutional options, these include the following main options:

- V.i: Graduation into a Regional Fisheries Management Organisation (RFMO) under Article 14 of the FAO Constitution (allowing for wider funding options)
- V.ii: Change into a research-application alone Article 14 organisation of the FAO Constitution (also allowing for wider funding options)

- V.iii: Remaining as a research-application organisation under Article 6 of the FAO Constitution, but drawing on augmented FAO funding
- V.iv: Independence from FAO with future funding options to be determined
- V.v: Becoming an organisation affiliated to the African Union's Inter-African Bureau for Animal Research
- V.vi: Becoming an independent Non-Governmental Organisation (NGO)/ or Inter-governmental Organisation (IGO) drawing upon external finance
- V.vii: Secondment of staff and resources from member countries and merger options with regard to sub-regional fisheries bodies.

Observations: There are however, risks and/or constraints associated with most of these options.

- The main choice relates to RFMO status. There are negative lessons with moves to establish RFMOs that could be inferred from the Western Central Atlantic Fisheries Commission case. On the other hand, it could be that this option would be realistic under a merger scenario (of sub-regional into the regional fisheries body). Also, the possible costs of a RFMO might be reduced in the future owing to growing innovations and efficiencies in electronic/satellite surveillance.
- A small minority of those consulted in this project envisaged possible complete separation from the UN/FAO which would therefore entail finding new sources of funds. These options ranged from non-specific notions of independence from FAO through to CECAF as an AU-IBAR Institution and the idea of CECAF as an independent IGO or NGO (some of these options could co-exist simultaneously). However;
- Most stakeholders prefer a strong relationship with FAO, along with additional financing; but,
- There are currently differences of opinion amongst CECAF members as to whether country contributions should be voluntary or compulsory, and/or whether levels of contribution should be raised.
- As an interim measure, use could be made of loan finance, for example from the World Bank or European Development Bank. However, this would assume agreement on modalities to pay off the loan over time, which returns the challenge to unavoidable decisions on questions of CECAF (a) functions (mainly research application or also fisheries management?), (b) membership (should membership be expanded and if so to whom) and (c) funding (how much money from whom?).

Calculations are developed for possible country contributions. The contributions could range from modest in the case of West African states to intermediate from European states and largest from the US and China. In no cases would such contributions exceed a fraction of one percent of existing national fisheries governance budgets.

Capacity building of CECAF is also a priority, and requires funds, good management and time. It is envisaged that if such a more inclusive funding formula for CECAF was adopted:

- Membership of CECAF would need to change to include non-member nations that currently fish in the region or benefit from fisheries in the region through imports such as for example China and Russia.
- In the short-term ECOWAS is probably the most appropriate African partner for initial CECAF augmentation, along possibly with ECCAS.
- Medium-term budget targets of nine million Euros are discussed and include considerations for the option to become a Regional Fisheries Management Organisation.

## VI. Conclusions and recommendations

Given its geographical diffusion, CECAF stands or falls by its functioning as a network and the key capacity enhancement priorities include strengthening the key links in that network:

- VI.i: The first priority is supporting the Chairperson of the Scientific Sub-committee of CECAF as well as working group chairs with technical and other support through the CECAF Secretariat.
- VI.ii: The second priority is to assist research institutions, especially the West African member states with capacity development in areas such as: basic computing, fisheries statistics, fishery data collection (including for biological data) data preparation and analysis, stock assessment and report writing and reporting.
- VI.iii: Thirdly, resources should be committed to enhance existing efforts for regional harmonization consistent with CECAF and international standards.
- VI.iv: Further aspects requiring assistance include methods in the application/analysis of data to fisheries management, and enhancement of management systems.
- VI.v: In the short-term, capacity enhancement of the CECAF Secretariat via staff secondments from volunteer CECAF member country fisheries departments are an option that is suggested. VI.vi: Medium term, an application for loan finance to facilitate one of the chosen institutional options could be one of the more practical ways of breaking out of the 'collective dilemma' that currently besets members.
- VI.vii: It should be re-emphasised that the scope of CECAF membership needs to be revisited.

Ultimately, the Eastern Central Atlantic is too large and too important in global fisheries terms to be left severely under-capacitated and isolated from the support of much more capacitated fishing nations. The conclusion to this report summarises the costs and benefits of alternative options for CECAF's improved functioning in the future, including that of adopting and expanded membership and mandate, and its growth into a Regional Fisheries Management Organisation (RFMO).

**Table I** A summary of options, costs, and benefits.

| Options   | Basic Hypothesis                                       | Advantages  | Disadvantages  | Estimated cost                                 | Potential source of funding   | Organisations involved  | Challenges  |
|---|--|---|--|--|---|---|---|
| <b>a. Statu quo Article VI</b>  | 'If it's not broken, don't fix it'                     | Simplicity  | Likely to lead to inability to fulfil the organisation's mandate | Nil beyond existing                            | FAO and voluntary contributions                                     | FAO and member countries                                      | Research useful but inadequate, little direct translation into fisheries management |
| <b>b. Research alone Article XIV</b>                                      | Existing model good, but needs more resources          | Relative simplicity, enhanced research                    | Article XIV transitions have proven difficult elsewhere          | 1 million Euro p.a. additional                 | Wider array of members and contributions                            | FAO, member countries and selected invited new organisations  | Similar to those for WECAFC – see section 5   |
| <b>c. independence from FAO</b>   | FAO is main constraint on organisational development   | Need not be constrained by FAO rules                      | Loss of important policy links                                   | Estimated 3 million Euro p.a.                  | Wider array of members and contributions                            | Member countries and selected invited new organisations       | Risks of not being part of global fisheries management                              |
| <b>d. AU-IBAR Institution</b>   | African priorities need to be more central             | Alignment with AU objectives                              | Untested with AU-ABAR  | Estimated 3 million Euro p.a.                  | AU, NEPAD, increased contributions from African members             | AU, NEPAD, African member countries                           | Relationships with FAO and important fishing countries could decline                |
| <b>e. NGO, IGO research focus</b>   | Being free of governments enables best research        | Fundamental & independent research easier to do           | Not taken as seriously by governments & the law                  | Est. 3 millions Euro p.a.                      | World Wildlife fund, & similar                                      | CECAF & an as yet to be identified donor                      | Finding the independent funder/s, continuity  |
| <b>f. RFMB Article XIV graduation</b>                                     | Ultimately, combatting IUU is key                      | Able to translate research into implementation            | Potential complexity and conflicts of growth                     | 9-18 million Euro p.a.                         | Initial short-term funding followed by multi- country contributions | FAO, EU and CECAF starting point, then multi-countries        | Achieving major organisational development  |
| <b>g. Mergers with sub-regionals &amp; secondments from member states</b> | The needed resources are available now, but duplicated | Relatively low cost, avoids duplication                   | High risks of merger failure. Loss of capacity                   | Estimated 1 million Euro p.a. transition costs | FCWC, COMHAFAT, COREP, SRFC, FAO, selected governments              | CECAF, FCWC, COMHAFAT, COREP, SRFC, FAO, selected governments | Conflicts around mergers and secondments  |
| <b>h. Externally funded with longer transition to other options</b>       | External resources needed since poor existing members  | Takes the immediate financial pressures off               | Most external sources are loans, and/or require much motivation  | 5-18 million Euro p.a.                         | EDF, World Bank, EU and key member countries                        | CECAF, FAO, EDF, World Bank, EU and key member countries      | Achieving major organisational development  |
| <b>i. Short-term capacitation</b>   | The key need is for bridging mechanism                 | Increases options, takes immediate financial pressure off | Undetermined longer-term outcomes                                | 1 million Euro p.a. for three years            | EU, ECOWAS, China, ECCAS  | EU, CECAF, ECOWAS, China, ECCAS                               | Getting key funders agreement/ alignment  |

- VI.viii: It is important to note that selection of the options is a strategic process rather than a mere technical or quantitative exercise involving analysis of costs and benefits to all options.
- VI.ix: As a starting point the key existing or past funding organisations/partners for CECAF – namely the FAO, NORAD, the European Union and Netherlands and Spain should be canvassed as to their responses to the practical proposals for initial steps set out in this report.



## Résumé exécutif

### I. Objectifs

Ce document est une étude indépendante visant à identifier différentes options à l'appui d'un meilleur fonctionnement du Comité des Pêches de l'Atlantique Centre-Est (COPACE), y compris une analyse coûts-avantages. Elle met l'accent sur les dimensions financières et de renforcement des capacités, puisque tout porte à croire que le COPACE effectue des fonctions irremplaçables d'application régionale de la recherche<sup>3</sup> sur les pêches et la gestion des pêches. Toutefois, elle le fait avec une capacité et des moyens financiers limités.

Le COPACE est chargé de fournir des conseils qui favorisent l'utilisation durable des ressources marines vivantes dans sa zone de compétence par la bonne gestion et le développement des opérations de pêche. Les questions clés de cette mission sont centrées sur l'évaluation des futures options institutionnelles et de financement qui lui permettraient d'y parvenir au mieux.

### II. Méthodologie

L'analyse et les conclusions présentées dans ce rapport sont basées sur : un examen des documents et recommandations du COPACE, des recherches sur les pêcheries des pays membres du COPACE et des données connexes, et des enquêtes/expériences de situations analogues ailleurs. À cela s'ajoutent des entretiens et des discussions avec des responsables de la pêche de haut niveau aux sièges de l'Organisation des produits de l'alimentation et de l'agriculture (FAO) à Rome et de la Commission européenne et la DG MARE de l'Union européenne (UE) à Bruxelles ; et avec des représentants de la Conférence ministérielle sur la coopération halieutique entre les États africains riverains de l'Atlantique (COMHAFAT), la Commission Sous Régionale des Pêches (CSRP) et le COPACE.

Les derniers contacts ont été réalisés par le biais de visites au Ghana, au Sénégal et au Togo, entre autres pays africains. Les commentaires de nombreux pays et organisations membres sur un projet de discussion ont conduit à des révisions et des extensions reflétées dans une version révisée datée du 8 octobre ; et d'autres commentaires reçus par l'entremise de la 22<sup>ème</sup> session du COPACE par la suite ont donné lieu à d'autres révisions reflétées dans la présente version.

### III. Symptômes des défis à venir

Les résultats de la recherche sur la pêche, les statistiques associées et les entretiens avec les principales parties prenantes suggèrent que les défis auxquels la COPACE devra probablement faire face dans les décennies à venir sont plus complexes qu'il y a plus de cinquante ans. La pêche et le transport du poisson pour la consommation sont plus globaux qu'avant.

Présentement l'Afrique ne contribue qu'à environ cinq pour cent de la consommation mondiale de poisson, bien qu'elle représente une part beaucoup plus importante de la population mondiale et des zones océaniques environnantes et qu'elle exporte de facto de grandes quantités de poisson. En tant que tel, l'Afrique et ses océans environnants est une très grande zone d'exportations de poissons de facto. Cependant, particulièrement en Afrique de l'Ouest, la consommation de poisson augmente rapidement et il existe conflits actuels et futurs concernant les droits de pêche, accompagnés d'une recherche régionale sur les pêches qui est inadéquate.

---

<sup>3</sup> Le COPACE n'est pas strictement un organisme de recherche. Sa fonction principale est à cet égard de fournir des conseils scientifiques à la direction, sur la base des informations disponibles et des données sur l'état des stocks et sur les lacunes des connaissances. Il sert également de forum de coordination et d'échange sur les besoins en recherche et en recherche.



Bien que la majorité des membres du COPACE soient des pays d'Afrique de l'Ouest<sup>4</sup>, l'Afrique de l'Ouest elle-même a des intérêts gouvernementaux variables dans la pêche. Par exemple :

- III i : Seuls deux pays d'Afrique de l'Ouest ont un budget de pêche de 20 millions de dollars américains ou plus (en comparaison, le budget de la pêche de la Chine est de l'ordre de 5 milliards d'euros).
- III ii : La faible capacité budgétaire de la pêche en Afrique de l'Ouest est souvent insuffisante pour relever les défis des eaux côtières, sans parler de l'Atlantique en générale.
- III iii : La zone élargie du COPACE est exploitée par un certain nombre d'autres pays dont les gouvernements et les consommateurs - au moins potentiellement - ont des intérêts tout aussi importants dans la durabilité des stocks de poissons de l'Atlantique Centre-Est.

#### IV. Solutions

Étant donné la capacité limitée en Afrique de l'Ouest et l'absence de masse critique pour générer un élan connexe, les améliorations clairement requises par le COPACE devront être initiées par l'intermédiaire d'organismes représentant d'autres pays utilisateurs (par exemple États membres non côtiers ou non membres). La CEDEAO et d'autres communautés économiques régionales devront probablement apporter leur aide sur le front régional, sans quoi un dilemme collectif persistera.

Des partenariats exécutés par la FAO, ont aidé le COPACE dans l'exécution de certaines tâches. Toutefois, la capacité fiscale pour les futures améliorations de financement incombe aux principales nations consommatrices de poisson.

À court terme, il existe d'autres possibilités de « relancer » la modernisation du COPACE, par exemple par l'intermédiaire de l'UE ou d'autres partenaires. Plus précisément :

IV. i : Il est proposé une augmentation budgétaire à court terme d'un million d'euros par an.

IV. ii : Une voie critique pour négocier cette augmentation à court terme est décrite, ainsi qu'un ensemble de principes relatifs à la croissance et au changement organisationnels.

Bien qu'il y ait des leçons à tirer des analyses coûts-avantages de régions comme l'Atlantique Centre-Ouest, le sud-ouest de l'océan Indien et l'Asie-Pacifique :

IV. iii Les principes du changement organisationnel peuvent varier d'une région à l'autre, il n'est donc pas judicieux de simplement copier d'autres régions, et

IV. iv Les leçons apprises ailleurs indiquent qu'il faut éviter une éventuelle rivalité entre les pays sur le contrôle organisationnel en Afrique de l'Ouest.

#### V. Les options budgétaires et institutionnelles

---

<sup>4</sup> Une définition commune de l'Afrique de l'Ouest comprend les 16 pays du Bénin, du Burkina Faso, du Cap-Vert, de la Gambie, du Ghana, de la Guinée, de la Guinée-Bissau, de la Côte d'Ivoire, du Libéria, du Mali, de la Mauritanie, du Niger, du Nigeria, du Sénégal, de la Sierra Leone et du Togo. Parfois, dans des définitions élargies, deux pays d'Afrique du Nord-Ouest - le Maroc et la Mauritanie - sont ajoutés à cette liste, en plus du Cameroun, de la Guinée équatoriale et du Gabon, ce dernier étant souvent associé aux définitions de l'Afrique centrale. C'est ce plus grand nombre de comtés que nous définissons comme étant de l'Afrique de l'Ouest en ce qui concerne l'adhésion à la COPACE.

À moyen et à long terme, il convient de trouver une formule de financement plus durable et inclusive pour le COPACE.

Plusieurs options institutionnelles et de niveau de financement à cet égard sont envisagées. En ce qui concerne les options institutionnelles, il s'agit notamment de:

- V. i : Devenir d'une Organisation régionale de gestion des pêches (ORGP) en vertu de l'article 14 de la Constitution de la FAO (permettant des options de financement plus larges).
- V. ii : Passer à une seule demande de recherche Article 14 Organisation de la FAO (permettant également des options de financement plus larges).
- V. iii : Rester en tant qu'organisation de recherche-application en vertu de l'article 6 de la Constitution de la FAO, mais en s'appuyant sur un financement accru de la FAO.
- V. iv : L'indépendance de FAO avec les options de financement futures tom être déterminé.
- V. v : Devenir une organisation affiliée au Bureau interafricain des Ressources Animale de l'Union africaine.
- V.vi : Devenir une organisation non gouvernementale indépendante (ONG)/ ou organisation intergouvernementale (OI) en s'appuyant sur des financements extérieurs.
- V. vii : Le détachement du personnel et des ressources des pays membres et les options de fusion en ce qui concerne les organismes de pêche sous régionaux.

Observations : La plupart de ces options comportent toutefois des risques et/ou des contraintes. Le choix principal concerne le statut des ORGP. Le cas de la Commission des pêches de l'Atlantique Centre-Ouest a permis de tirer des enseignements des initiatives visant à créer des ORGP. D'autre part, il se pourrait que cette option soit réaliste dans le cadre d'un scénario de fusion (du sous régional au corps régional des pêches). En outre, les coûts possibles d'un ORGP pourraient être réduits à l'avenir en raison des innovations croissantes et de l'efficacité de la surveillance électronique/ satellite.

- Une petite minorité des personnes consultées dans le cadre de ce projet envisageaient une éventuelle séparation complète de l'ONU/FAO, ce qui impliquerait donc de trouver de nouvelles sources de financement. Ces options allaient de notions non spécifiques d'indépendance vis-à-vis de la FAO jusqu'au COPACE en tant qu'institution DE l'UA et l'idée que le COPACE en tant qu'OI ou ONG indépendante (certaines de ces options pourraient coexister simultanément).
- Cependant, la plupart des parties prenantes préfèrent une relation forte avec la FAO, ainsi qu'un financement supplémentaire.
- Il existe actuellement des divergences d'opinions entre les membres de la COPACE quant à savoir si les contributions des pays devraient être volontaires ou obligatoires, et/ou si les niveaux de cotisation devraient être augmentés. À titre provisoire, le financement des prêts pourrait être utilisé, par exemple de la Banque mondiale ou de la Banque européenne de développement. Toutefois, cela supposerait un accord sur les modalités de remboursement du prêt au fil du temps, ce qui renvoie le défi aux décisions inévitables sur les questions des fonctions de la COPACE (a) (principalement l'application de la recherche

ou aussi la gestion des pêches ?), (b) l'adhésion (devrait-on) l'adhésion être élargie et si oui à qui) et (c) le financement (combien d'argent de qui ?).

Les calculs sont donc provisoirement élaborés pour d'éventuelles contributions des pays. Celles-ci vont de contributions modestes des États d'Afrique de l'Ouest aux contributions intermédiaires des États européens et à des contributions plus importantes des États-Unis et de la Chine, mais en aucun cas ces contributions ne dépasseraient une fraction d'un pour cent des budgets de gouvernance de la pêche.

Le renforcement des capacités du COPACE est également une priorité et nécessite des fonds, une bonne gestion et du temps. Il est envisagé que si une telle formule de financement plus inclusive pour le COPACE était adoptée:

- La composition du COPACE devrait être modifiée pour inclure les pays non-membres qui pêchent actuellement dans la région ou bénéficient de la pêche dans la région par le biais d'importations telles que par exemple la Chine et la Russie;
- À court terme la CEDEAO soit probablement le partenaire africain le plus approprié pour l'augmentation initiale de la COPACE, avec éventuellement la Communauté économique des États de l'Afrique centrale.
- Les objectifs budgétaires à moyen terme de neuf millions d'euros sont discutés et incluent des considérations pour l'option de devenir une organisation régionale de gestion des pêches.

## **VI. Conclusions et recommandations**

À bien des égards, surtout compte tenu de sa diffusion géographique, le COPACE se tient ou tombe par son fonctionnement en tant que réseau.

- VI. i : La première priorité est de soutenir le président du sous-comité scientifique du CECAF ainsi que les présidents des groupes de travail en leur apportant un soutien technique et autre par l'intermédiaire du secrétariat du COPACE.
- VI. ii : La deuxième priorité consiste à aider les institutions de recherche, en particulier les États membres d'Afrique de l'Ouest, à renforcer leurs capacités dans des domaines tels que : l'informatique de base, les statistiques de la pêche, la collecte de données sur la pêche (y compris pour les données biologiques), la préparation et l'analyse des données, l'évaluation des stocks et la rédaction de rapports.
- VI. iii: Troisièmement, les ressources devraient être engagées pour renforcer les efforts existants en vue d'une harmonisation régionale conforme aux normes de normalisation de la COPACE et internationales. (La plupart des États membres utilisent des méthodologies de recherche différentes, par conséquent, il n'est pas facile de mettre en commun les données des pays et d'utiliser une méthodologie d'analyse unique).
- VI. iv: Parmi les autres aspects nécessitant une assistance figurent les méthodes d'application/analyse des données à la gestion de la pêche et l'amélioration des systèmes de gestion.
- VI. v: À court terme, le renforcement des capacités du secrétariat du COPACE par le biais de détachements de personnel des départements de la pêche des pays membres volontaires du COPACE est une option qui est suggérée. VI.vi : À moyen terme, une demande de financement de prêts pour faciliter l'une des options institutionnelles choisies

pourrait être l'un des moyens les plus pratiques de sortir du « dilemme collectif » qui s'expose actuellement aux membres.

- VI. vii: En outre, la portée des membres doit probablement être réexaminée.

En fin de compte, l'Atlantique Centre-Est est trop vaste et trop important en termes de pêche mondiale pour être laissé gravement sous-capacitaire et isolé du soutien de nations de pêche beaucoup plus capables. La conclusion de ce rapport résume les coûts et les avantages d'autres options pour améliorer le fonctionnement du COPACE à l'avenir, notamment l'adoption et l'élargissement de sa composition et de son mandat, et sa transformation en une organisation régionale de gestion des pêches (ORGP).

**Tableau i** Toutes les options

| Options   | Hypothèse de base  | Avantages   | Inconvénients  | Estimation du coût   | Sources potentielles de financement                                 | Les organisations ont participé  | Défis   |
|---|--|---|--|--|---|--|---|
| a. Statu quo Article VI   | « S'il n'est pas cassé, ne le réparez pas »  | Simplicité  | Susceptible de conduire à l'incapacité de remplir le mandat de l'organisation              | Nul au-delà de l'existant                                  | FAO et contributions volontaires                                    | FAO et pays membres  | Recherche utile mais inadéquate, peu de traduction directe dans la gestion des pêches |
| b. Recherche seule Article XIV  | Modèle existant bon, mais a besoin de plus de ressources                           | Simplicité relative, recherche améliorée                          | Les transitions à l'article XIV se sont avérées difficiles ailleurs                        | Un autre million d'euros p. a                              | Un plus large éventail de membres et de contributions               | LA FAO, les pays membres et certaines organisations invitées               | Semblable à ceux de COPACO - voir la section 5  |
| c. Indépendance vis-à-vis de la FAO   | La FAO est la principale contrainte au développement organisationnel               | Ne pas être limité par les règles de la FAO                       | Perte d'importants liens politiques  | Estimation de 3 millions d'euros par an.                   | Un plus large éventail de membres et de contributions               | Les pays membres et certaines organisations invitées                       | Risques de ne pas faire partie de la pêche mondiale Management                        |
| d. Institution de l'Union africaine   | Les priorités africaines doivent être plus centrales                               | Alignement avec les objectifs de l'UA                             | Non testé avec l'UA  | Estimation de 3 millions d'euros par an.                   | UA, NEPAD augmentation des contributions des membres africains,     | AU, NEPAD, Pays membres africains  | Les relations avec la FAO et d'importants pays de pêche pourraient                    |
| e. ONG, Centre de recherche de l'Organisation intergouvernementale            | Être libre des gouvernements permet la meilleure recherche                         | Recherche fondamentale et indépendante plus facile à faire        | Pas pris au sérieux par les gouvernements et la loi  | Est. De 3 millions Euro p. a.                              | Fonds mondial pour la nature, etc.                                  | COPACE et n'a pas encore été identifié donneur                             | Trouver le bailleur de friche indépendante et la continuité                           |
| f. Transformation à l'article 14 Organisation régionale de gestion des pêches | En fin de compte, la lutte contre la pêche INN est                                 | Capable de traduire la recherche en mise en œuvre                 | Complexité potentielle et conflits de croissance   | 9-18 million Euro p. a.                                    | Financement initial à court terme suivi de contributions multi-pays | Point de départ de COPACE, FAO et UE, puis multi-pays                      | Atteindre une organisation majeure Développement                                      |
| g. Fusions avec sous-régions et détachements des Etats membres                | Les ressources nécessaires sont maintenant disponibles, mais elles sont dupliquées | Relativement faible coût, évite les doublons                      | Risques élevés d'échec des fusions. Perte de capacité                                      | Estimation d'un million d'euros par an coûts de transition | CPCO-PECHE, COMHAFAT, COREP, CSRP, FAO, Sélectionné Gouvernements   | COPACE, CPCO-PECHE, COMHAFAT, COREP, CSRP, FAO, Sélectionné Gouvernements  | Conflits autour des fusions et des détachements                                       |
| h. Financé à l'externe avec une transition plus longue vers d'autres options  | Ressources externes nécessaires car les membres existants sont pauvres             | Enlève les pressions financières immédiates                       | La plupart des sources externes sont des prêts, et / ou nécessitent beaucoup de motivation | 5-18 million Euro p. a.                                    | FED, Banque Mondiale, UE et principaux pays membres                 | COPACE, FAO, FED, Banque Mondiale, UE et principaux pays membres           | Atteindre une organisation majeure Développement                                      |
| i. Augmentation à court terme de la capacité                                  | Le besoin le plus important est un mécanisme de transition                         | Augmente les options, enlève immédiatement la pression financière | Résultats à long terme indéterminés  | 1 million Euro p. a. par trois ans                         | UE, CEDEAO, Chine, Communauté économique d'États d'Afrique centrale | UE, COPACE, CEDEAO Communauté économique d'États d'Afrique centrale, Chine | Obtenir un accord sur les bailleurs de fonds clés/ Alignement                         |

- VI. VIII : Il est important de noter que la sélection des options est un processus stratégique plutôt qu'un simple exercice technique ou quantitatif impliquant une analyse des coûts et des avantages de toutes les options.
- VI. IX : Pour commencer, il convient de sonder les principaux organismes/partenaires de financement actuels ou passés du COPACE - à savoir la FAO, le NORAD, l'Union européenne et les Pays-Bas et l'Espagne - quant à leurs réactions aux propositions pratiques de mesures initiales exposées dans le présent rapport.

## 1. Background and objectives

The Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) through a call for expressions of interest, selected Profmac Entreprises to conduct an independent study to identify different options in support of an improved functioning of the Fishery Committee for the Eastern Central Atlantic (CECAF) including a cost-benefit analysis. The principal perspectives that are adopted in this regard, are those of development economics and organisational change in fisheries bodies.

Our primary focus as per our Terms of Reference has been on future organisational options for CECAF. This focus derived from the background of financial and capacity constraint concerns expressed for example in West African fisheries budget statistics, previous CECAF Meetings and CECAF publications.

CECAF is an Article VI organization in terms of the Constitution of the FAO, which provides for “commissions, the membership of which shall be open to all Member Nations and Associate Members, or regional commissions whose territories are situated wholly or in part in one or more regions, to advise on the formulation and implementation of policy and to coordinate the implementation of policy” (FAO, 2017a). CECAF is tasked with promoting the sustainable utilization of the living marine resources within its area of competence (the Eastern Central Atlantic) by the proper management and development of the fisheries and fishing operations.

However, work done on fisheries governance by both the Food and Agriculture Organisation (FAO) and the African Union’s Inter-African Bureau for Animal Resources (IBAR), amongst others, indicate serious challenges related to effective fisheries management in many of the ocean areas adjacent to Africa. Such challenges are especially pronounced in those parts of Africa facing onto the Eastern Central Atlantic area (figure 1). Amongst these are; (i) challenges of information and regulation relating to illegal, unregulated and unreported fishing, (ii) the balance needed between near-shore and deep-sea harvesting, and (iii) the sustainability of the ecosystems that nurture both.

Part of the CECAF future challenges relate to the relative lack of resources and state capacity in West Africa, besides other pressing environmental and developmental priorities of most of those countries. In addition, the 21st Session Report of CECAF held in Dakar in April 2016, (CECAF 2016<sup>5</sup>) observed that there are a number of other regionally-oriented fisheries organisations with overlapping concerns to those of CECAF, with either more localised interests (such as the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC), the Fisheries Committee for the West Central Gulf of Guinea (FCWC) and Commission Régionale des Pêches du Golfe de Guinée (COREP). Furthermore, there are entities with wider West/North African fisheries interests (such as the Ministerial Conference on Fisheries Cooperation Among African States Bordering the Atlantic, or COMHAFAT) but with possibly less interest in the Eastern Central Atlantic as a whole. This report indicates, however, that these are not intrinsically problematic overlaps, and that augmentation of CECAF can occur independently without harming the relationships between sub-regional bodies and instead result into spill-over benefits for them.

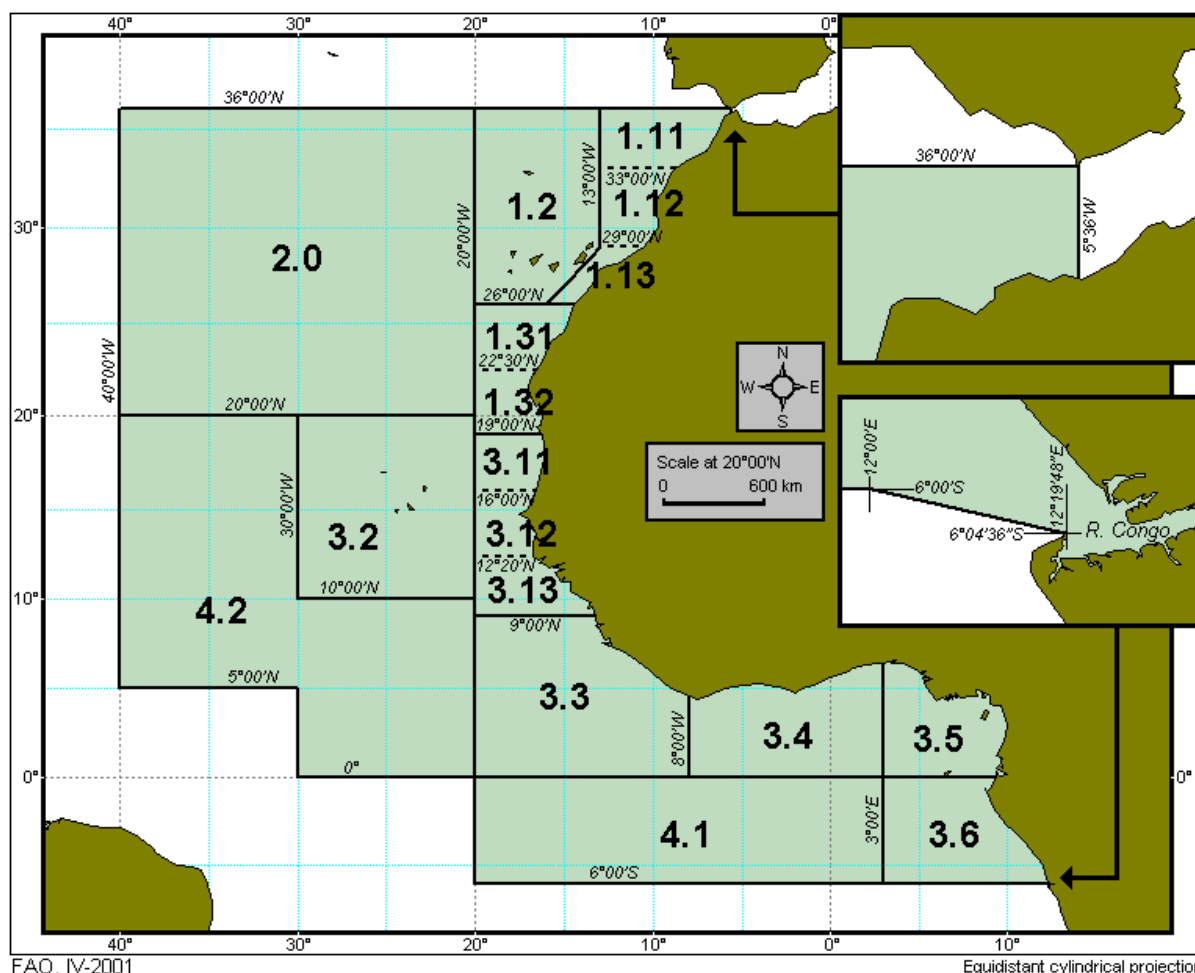
The key issues that became evident to the authors relate to inter-continental bloc relationships (e.g. EU/ECOWAS). The Eastern Central Atlantic makes coastal contact almost exclusively with West African nations (Spain is the European exception to this rule). Given that many non-African countries are fishing in the wider Eastern Central Atlantic waters, whilst African countries are a majority of members on CECAF (21 countries), they are not necessarily the main beneficiaries of fishing in the Eastern Central Atlantic. (The FAO lists the members of

---

<sup>5</sup> Document title: *Directions for improved functioning of CECAF, and collaboration with other regional and sub-regional organizations.*

CECAF as being: Angola, Benin, Cameroon, Cabo Verde, Dem. Rep. of the Congo, Congo, Côte d'Ivoire, Cuba, Equatorial Guinea, European Union, France, Gabon, Gambia, Ghana, Greece, Guinea, Guinea-Bissau, Italy, Japan, Republic of Korea, Liberia, Mauritania, Morocco, Netherlands, Nigeria, Norway, Poland, Romania, Sao Tome and Principe, Senegal, Sierra Leone, Spain, Togo, and United States of America).

**Figure 1** Map of Northwest Africa-Eastern Central Atlantic (FAO Fishing area 34), and subdivisions



It is in this context that a cost/benefit analysis of CECAF's various future strategic options was commissioned by the FAO Regional Office for Africa with financial support from the EU<sup>6</sup>. The report to the 20-22 April 2016 Dakar meeting of CECAF (2016 Meeting Note) diagnosed that issues related to capacity constraints (human and financial) were central. The report provided broad recommendations as to how some of these issues could be addressed, although these were largely qualitative and referred to a spectrum of options rather than one preferred option.

The study team had discussions and communications with the European Commission Fisheries leadership, with DG MARE of the European Union; and with FAO staff in Accra, Dakar, and FAO Headquarters in Rome. In addition, face-to-face meetings have been held in Africa with representatives of sub-regional fisheries bodies, and a sample of ordinary artisanal

<sup>6</sup> CECAF 21 recommended such as study and the EU offered to finance it. The origin of the funding was not known by the lead consultant until after he submitted his draft, and did not influence his analysis or conclusions, although subsequent EU criticisms were taken into account in revisions and extensions incorporated here.



fishermen<sup>7</sup>. Also, email and telephonic correspondence has been made with a range of development economics and fisheries experts in Africa.

Based upon this, our basic analysis of CECAF is that:

- (i) It is comparatively strong in the West African context in terms of fisheries-related research, scientific advice, fisheries management and development, and information endeavours; yet that
- (ii) In a broader African and more global context, it is not as strong in such research and scientific capacities as it should be in relation to the actual and potential fisheries' economic importance of West Africa in the first instance, and the Northwest Africa-Eastern Central Atlantic oceans in the second; and that
- (iii) Whilst it may have perceived West African 'competitors/overlaps' in terms of regional fisheries bodies, the others tend to have less inclusive membership and different substantive emphases from CECAF whose comparative advantage is as in (i) above (however some modification to this hypothesis emerges as this report unfolds); and
- (iv) Therefore, our main operating hypothesis is that: With financial and organisational enhancements, the economic costs of a revised CECAF should be much less than its benefits

## 2. Key cost benefit analysis issues informing an initial strategic perspective on CECAF

There are some key economic, empirical and conceptual issues concerning fisheries research and management that require initial consideration in relation to a CECAF Cost-Benefit-Analysis and related options. The more important of these are:

**Scale of Fisheries:** First, in terms of scale, African fish production more generally needs to be situated within global perspective in order to gauge its relative economic magnitude. As can be determined from figure 2 below, African fishing is comparatively small in global terms, especially when considering the size of the African continent and its associated oceans which (geographically) are several times those of Europe; or more comparable to those of the America's as a whole; or larger than Asia as a whole. Comparatively, agriculture for example is currently relatively more important than fishing to the average African, than it is say to the

---

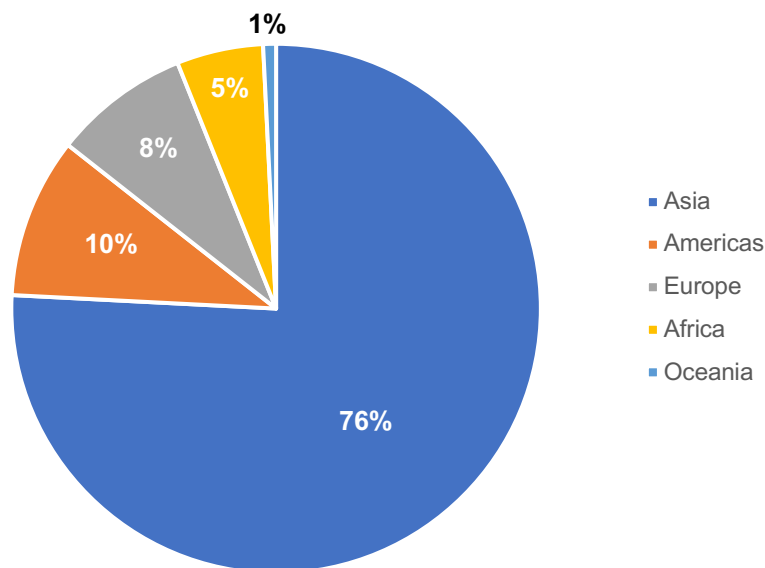
<sup>7</sup> Those interviewed in relation to substantive matters pertaining to Atlantic fisheries and CECAF include (approximately in chronological order): During May 2019 – Isabelle Viallon, Christine Rockman, Luis Molledo and Ivan Vazquez-Perez of the EU/DG MARE in Brussels, Belgium; Manuel Barange, Merete Tandstad, Eliana Haberkom, Pierro Nanini, Raymond Van Androy and Tarub Bahri of the FAO in Rome, Italy; During June 2019 – Martin VanDerNnaap of FAO-RAF, Ghana; During July 2019, (all in various parts of Africa) Mr. Mohamed Sadiki of COMHAFAT-ATLAFCO; Mr. Sidiya Diouf, Chairman CECAF Artisanal Fisheries Working Group, Senegal; Mr. Istifanus Emmanuel Pwaspo, Deputy Director Federal Department of Fisheries, Federal Ministry of Agriculture and Rural Development, Abuja, Nigeria; Dr Christian Domtani ALI, Direction des Pêches et de l'Aquaculture Lomé – TOGO; Mr. Kossi Maxoe SEDZRO, former Chairman of CECAF Scientific Sub-Committee, Lome, Togo; Mr. Séraphin DEDI NADJE, Executive Secretary, Fisheries Committee for West-Central Gulf of Guinea (FCWC) Tema, Ghana; Mr. Kossi Ahoedo, Scientist, Direction des Pêches et de l'Aquaculture (DPA), Lome Togo; Mr. Paul Bannerman, Deputy Director, Fisheries Commission of Ghana, Accra, Ghana; Dr. Bamba Banja, Permanent Secretary, Ministry of Fishery and Water Resources (MoFWR), Banjul, The Gambia; the Secretary of CECAF Ndiaga Gueye and FAO-RAF Fisheries Officer Dismas Mbabazi, in Accra, Ghana; Mr Dadzie and Dr. Sedzro former Chairman of CECAF in Togo; Selected artisanal fishermen in Dakar, Senegal (for discussions relating to ground-truthing research), members of CSRP Secretariat, Dakar Senegal and Paula Anton, FAO, Dakar Senegal; During September 2019 - Sakchai McDonough of FAO-RAF, Ghana. In addition, in September 2019 written comments on a first draft report were received via CECAF from representatives of twelve different member countries. Inputs from all of these sources and more have been synthesised and accommodated to the extent possible (sometimes there were minority conflicting views) in the present report.



average Spaniard or Chinese. This is not to diminish the economic potential of fisheries in Africa, but partly to explain its historical neglect to date by African governments.

**Resources and Benefits Distribution:** Given that the consumption of fish on a per capita basis is higher in Europe and also in some parts of Asia than it is in Africa, it is not difficult to deduce that there will almost inevitably be significant exports from the oceans surrounding Africa to other parts of the World.

**Figure 2** African fishing production share in global context, 2016.



Source: European Union 2018

Some of this fishing and exports is legal and reported, and some not<sup>8</sup>. Whilst CECAF's members do include most countries fishing in the Eastern Central Atlantic ocean's region, some major users are not represented (e.g. China). The perceived legitimacy of CECAF may be related to these points.

**Variability in Economic Stakes:** The above-mentioned empirical and conceptual economic factors relating to a C.B.A. and organisational options are complicated by variable economic stakes in fishing within West Africa. The proportional extent of direct interest (or 'stake') in fisheries near to or within West Africa generally, or in the Eastern Central Atlantic oceans' region as a whole, varies strongly from country to country, but overall is quite low. As the FAO/NEPAD publication *The Value of African Fisheries* points out, fisheries of all kinds only account for some 1% of GDP on average<sup>9</sup> in Africa; although in proportional terms fishing is relatively more important in West Africa – especially artisanal fishing. However, within West Africa itself there are substantial variations, with Sierra Leone and Mauritania for example being more economically dependent upon fishing than say Guinea (see for example table 1 below). Thus, within West Africa itself, challenges pertaining to fisheries management are more or less meaningful to different governments. The apparently low level of investment and resource commitments by some states was a wide concern expressed at CECAF 22 in

<sup>8</sup> One [estimate](#) we are familiar with suggests that a quarter of all fishing off west Africa is unreported; and that by far the largest/most intense area of global fishing by Chinese long-distance fleets is off the West African coasts.

<sup>9</sup> Of course, this reported average hides some significant sub-regional variations with Mauritania and Cabo Verde being just two examples of fisheries contributions to GDP being orders-of-magnitude higher than 1%. However, some of Africa's biggest economies have – as yet- little investment in fishing.

September 2019. For example, one-member representative highlighted the need to elaborate the relevance of CECAF in socioeconomic development terms to policy makers and proposed what the policy makers could do to improve funding.

**Lead country:** To date there has been no obvious ‘lead country’ among the West Africa members of CECAF with both the aggregate economic muscle and tax base, and the level of stake in fisheries, to effectively capacitate CECAF. This is unlike some other parts of Africa where either Morocco<sup>10</sup> (in respect of COMHAFAT, where it is central) or South Africa (in respect of the South West Indian Ocean Fisheries Commission, and similar bodies) for example. Here, each country has willingly and ably led other RFBs or their equivalents at least in a de facto sense, but there is no West African country equivalent in CECAF. Nigeria, in terms of economic dominance is the other West African economic equivalent to Morocco or South Africa, but it apparently does not have the level of stake in fisheries of either of those equivalents. By contrast, Spain and the Netherlands have in the past provided substantial funding to CECAF.

**Table 1** Indicators of Variability of the Economic Importance of Fishing in a Sample of West African Countries.

| Country       | Number of people employed | Contribution to GDP (%) | Government revenue (US\$ million yr) | Contribution to government revenue (%) |
|---------------|---------------------------|-------------------------|--------------------------------------|--|
| Cape Verde    | 8 800                     | 1-2                     | 0.9                                  | N/A                                    |
| Gambia        | 3 100                     | 2.4-12                  | N/A                                  | 7                                      |
| Guinea        | 30 000                    | 1.3                     | 4.3                                  | 2.5                                    |
| Guinea Bissau | 15 000                    | 7-10                    | 12.7                                 | 40                                     |
| Mauritania    | 30 422                    | 5.2                     | 109.1                                | 27                                     |
| Senegal       | 125 354                   | 4.9                     | 1.8                                  | N/A                                    |
| Sierra Leone  | 250 000                   | 9.4                     | 6.2                                  | N/A                                    |

Source: Katikiro R. and Macusi E.D. 2012.

In consequence, there is what resource economists call a ‘collective dilemma’<sup>11</sup> about regional fisheries governance in West Africa, more evident than elsewhere.

**The Growth of a Collective Dilemma and of Public Perceptions of Illegitimacy:** Following from the last point, our initial investigations suggested that there appeared to be amongst CECAF members (not the only West African ones) a classic so-called collective dilemma, as defined in economic terms. That is, CECAF members may have common interests in maintaining healthy fisheries, but imprecise property rights specifications and associated rights and responsibilities preclude rational, collective problem-solving actions. This is complicated by real and perceived geo-political cleavages. For example: What most West African states seemingly have in common among themselves are concerns at (especially illegal and/unreported) ‘foreign fishing’ either within their territorial waters or nearby; and, related to this, declining fish stocks and fisheries health (although actually the research shows Western African shares of fishing have risen faster within the exclusive economic zones than foreign fishing).

This is also a view reflected by several international fisheries NGOs. Some of them note an empirical relationship, at sub-regional level, between poor coastal-area fisheries health and high foreign fisheries levels offshore (Stable Seas, 2017).

<sup>10</sup> Morocco is a member of CECAF but has arguably seen itself as more central to COMHAFAT.

<sup>11</sup> The concept of a collective dilemma about resources such as oceans-based fishing has been elaborated in several places, at a more generic managerial level for example by Gary Miller in his book *Managerial Dilemmas*, Cambridge University Press, 1992; and with more specific reference to environmental management by contributions to the journal *Environmental Economics*.

Despite reservations that could arise about such generalisations, it is interesting to compare this hypothesis to several other African regions where, by comparison, reported overall fisheries health levels are much better and foreign fishing levels much lower. One example is in the SADC region of southern Africa, where SADC itself and at least one of its members' de facto fisheries management capacity built up over many decades (given the fairly high economic stakes in fishing there) have resulted in better outcomes. Another example would be in East Africa and the Indian Ocean Islands, where external/international interventions have recently assisted in redressing collective dilemmas of fisheries management. (The facts that Regional Economic Communities have played key roles here will be picked up on later).

It was possibly with this type of analogy in mind in the West African context that the EU for example recently decided to support ECOWAS in respect of capacity development in dealing with IUU through its PESCAO program, and in this regard it is reported to be supporting not only ECOWAS but RFBs in West Africa other than CECAF<sup>12</sup>. The question thus arises as to whether there could be an analogous solution in the research and information fields in West Africa in particular with CECAF. It is these research application, scientific advice and information fields in our investigations – and also CECAF's own self-concept<sup>13</sup> - that CECAF emerges having a regional comparative advantage.

Consequently, the associated C.B.A. and options analysis needed to initially relate more specifically to economic costs and benefits of enhanced research and information management in fisheries, both in West Africa and the Eastern Central Atlantic oceans regions. In addition, possible CECAF organisational roles and funding models needed review in this regard. We return to these priorities at several places in the report, including the last chapter. However, as we explain in the section to follow, the work process for this assignment was iterative, and required us to evolve our scope of works, in addition to responding to several sets of comments on earlier drafts drawn from several sources within FAO and CECAF. This meant, for example also considering CECAF roles beyond research application, and reflecting upon fisheries research application and management bodies elsewhere in the world.

---

<sup>12</sup> This web reference to recent EU collaboration with ECOWAS around fisheries notes that: “The contribution of fisheries to the economic development of West Africa is sub-optimal and the current management of fisheries threatens food security, means of subsistence and marine biodiversity. Climate change is likely to exacerbate this situation. Key problems and issues to be addressed include poor management of fish stocks, the importance of IUU fishing, and lack of coordination and cooperation among regional institutions and national competent authorities.

The PESCAO Programme aims at improving regional fisheries governance in Western Africa through better coordination of national fisheries policies. First it will support the Economic Community of West African States (ECOWAS) in developing a framework for regional fisheries priorities and facilitating cooperation with sub-regional organizations and development partners. Second it will build on the capacities of competent national and regional monitoring, control and surveillance authorities to deter IUU fishing. This will be done by setting up a partnership with the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC), the Fisheries Committee for the West Central Gulf of Guinea (FCWC) and the European Fisheries Control Agency (EFCA). Third, it will support the coordinated approaches for shared fisheries management”. Interestingly, neither research nor CECAF are mentioned here, whereas in the opinions of several expert commentators, as well as the authors of this report, this is the comparative strength of CECAF in the West African RFB context.

<sup>13</sup> In terms of self-concept, the Minutes of the 2016 twenty first Meeting of CECAF state in its Summary and at the outset that: “ Within its advisory role, CECAF has, throughout its history, carried out assessments of the fisheries and the fished stocks in its area of competence, leading to recommendations for management measures to be implemented by its members, with the purpose of promoting the sustainable utilization of the living marine resources in conformity with its Terms of Reference”. However, it is also to be noted that, according to CECAF's Seventh Session of the Scientific Subcommittee held in Tenerife, Spain, 14-16 October 2015, (henceforth Seventh Session) in para. 85 it was said “The most critical problems encountered are typically insufficient management and scientific capacity, the need to engage stakeholders more effectively, and conflicts between the long-term goals of sustainability and short-term social and economic needs”.

### 3. Methodology and a perspective on financing

#### 3.1 The Terms of Reference and methods

The Terms of Reference (ToR) for this study required a variety of methods to arrive at what might be regarded as practical and useful recommendations for CECAF. They also required recommendations that are consistent with globally sustainable fisheries. The ToR specified a list of activities that were conceived of as operationally sequential, and these were done largely in that order.

These activities were:

- Review existing documents and reports for CECAF member countries including public expenditure tracking, fishery sector budget reviews, country office donor and annual reports, periodic reports and other Regional Fisheries Bodies (RFBs) and their reports in the region and its effectiveness in comparison to related bodies in the West and Central Africa region
- Conduct key informant interviews (phone, face to face, focus group discussions etc.) with line ministries, fisheries research institutions, other UN agencies, INGOs, partners and other RFBs on the effectiveness of CECAF in addressing its mandate;
- Organize Stakeholder consultations to discuss and validate the findings of the independent assessment study with focus on constraints, enabling factors, political economy engagement in this area;
- Undertake country-specific missions to fill critical gaps identified during the stakeholder consultations<sup>14</sup>;
- Present findings of study for discussions and approval<sup>15</sup> during the 22nd session of CECAF.

Findings at a fairly early stage in this sequence however led to our recommendations to CECAF in June 2019 that our methodology also be expanded to also encompass more international comparative perspectives. In particular, it emerged in relatively early stages of our research that a more global perspective upon CECAF's fisheries research and possible management challenges was required in order to offer sustainable solutions. Many of the symptoms of this need for a more global perspective emerged through reading the research literature on fishing statistics. These indicated fairly heavy levels of fishing in the Eastern Central Atlantic area including by non-CECAF members, and also several symptoms of over-fishing. Given such external factors, simply focusing on potential internal efficiencies by CECAF could therefore not resolve the recognised challenges that originally gave rise to our assignment. That is to say, if some of the more important challenges – such as over-fishing – were partly the result of non-members' behaviours, simply focusing on matters internal to CECAF would not be enough.

The conclusions in this study are based upon the analysis of research into CECAF member-country fisheries and related data, and investigations/experience of analogous situations elsewhere. This has been complemented by key informant interviews and discussions, including with senior fisheries officials in the Food and Agriculture Organization's (FAO) head office in Rome and the European Commission and European (EU) DG MARE in Brussels; and with representatives of the Ministerial Conference on Fisheries Cooperation Among African States Bordering the Atlantic (COMHAFAT), the Sub-Regional Fisheries Commission

---

<sup>14</sup> Visits to Ghana, Togo, Senegal and Gabon were undertaken to check on certain facts and issues that had been raised by some stakeholders. In addition, meetings with stakeholders were held in several other African countries in order to elicit stakeholder views at Pan-African fisheries forums. Where relevant, findings are discussed in subsequent sections.

<sup>15</sup> In practice, the presentation of findings was not presented for approval at the 22<sup>nd</sup> session of CECAF but rather for discussion and comment, which in turn led to the revisions incorporated into the present draft.

for West Africa (SRFC) and CECAF itself. The last-mentioned contacts were accomplished via visits to Ghana, Senegal and Togo amongst other African countries. Feedback from numerous member countries and organisations on a discussion draft, led to revisions and extensions reflected in a revised version dated 8 October 2019; and further comments received via CECAF after that led to an additional series of revisions reflected in the present version.

During the course of this work we also discovered certain organisational review parallels to our own assignment existed. These we were not previously aware of, as is discussed for example in section 5 of this report. The complexities of the Western Central Atlantic and other (e.g. Pacific) cases, involving as they did either aspirations towards or actual transformations into Regional Fisheries Management Organisations, raised the level of activities initially expected.

In particular, instead of focusing simply upon what could be detected as limited policy options for realising internal efficiencies, a more strategic approach towards potential organisational growth and development and 'outwards orientation' was required. To some extent this was implicitly anticipated in the original ToR and in the recommendations of CECAF 21. In the former (ToR) case, already in its formal project title for this report it was recognised that cost-benefit analysis was but one tool to be contemplated in a review of a wider array of 'options for improved organisational functioning'. Moreover, whilst one reading of the ToR might appear be upon internal CECAF matters, the ToR-requested Outputs 2 and 3 pointed in other directions. It was said there that there was a need for the:

- **Development of possible strategic reorientation process** for CECAF with the aim to improve management of fisheries and sustainable use of fish stocks in the CECAF competency area to **meet the national and international obligations** set out in the relevant agreements and instruments. [and]
- Establishment and adoption of **appropriate and effective strategies for CECAF to fulfil delivery of its mandate** and ways to strengthen its current organisational context' (ToR, Annex 1, p.2, emphasis added).

The authors of this report took these directives seriously. It was found that considerations of strategy were repeatedly required which went beyond the list of activities contemplated in the ToR. These directives were reinforced by comments received on earlier discussion drafts, and their revisions. For example, several precedents set elsewhere in the world were raised, and a potentially new organisational mandates were sometimes emphasised.

These factors drove the assignment closer towards that of making recommendations on CECAF's future organisational growth and development. It also raised issues relating to whether recommendations for example in respect of funding CECAF could be seen as sustainable and replicable on a global scale, for example in other FAO Oceans Regions.

### 3.2 A globalist perspective on financing

Since CECAF is derived from the United Nations, it seemed wrong to recommend new funding formulae for CECAF that could not in principle also be done in other areas/regions. A formula for funding CECAF would be required that could be financially sustainable for those who were paying for it, even if it was applied to all the fisheries regions of the world.

In this regard a generic model was developed for funding of regional fisheries research and management bodies, for consideration not only by CECAF but equivalent bodies elsewhere in the world. The model is:

$$C = f(\text{aveFC.P})$$

Where C is contribution to a regional fisheries body,  
f is the functional relation (e.g. linear, etc)  
aveFC is average fish consumption of the country contributor  
P = population

Further to this, if it was determined that, as is commonly the case with taxation systems, this ratio should be modified according to abilities to pay (i.e. comparative incomes) the above formulation might be modified in relation to gross national (or more precisely, regional bloc) product per capita. Hence:

$$C = f(\text{aveFC.P}).\text{GNPpercapita.}$$

The justification for such a formulation should become clearer via a reading of our overall report. It is presented here at an early stage in order for the reader to understand the rationales for aspects of the report structure.

For instance, sections 5 and 6 of this report reflect upon material relating to the sustainability rationales for funding the bodies such as CECAF. However, whenever new funding and organisational growth and development come onto the agenda, partnership and strategic process issues tend to inevitably follow. It is for these reasons that sections 7 to 9 of the present report deal at some length with strategic process matters. This process-orientation was also informed by our discussions with stakeholders and reading of literatures on international precedents and principles of organisational growth and change. Sections 10 and 11 likewise derive from the obligation to consider equity and prudence factors both in what any new funds might be spent on, and in due consideration of the international fiscal implications of our recommendations.

#### 4. Economic forces and the nature of CECAF as an organisation

The economic and ecological significances of the Eastern Central Atlantic are complex. However, to simplify the economic dimensions: Whilst in livelihoods terms, the coastal areas of West Africa are where the greatest importance of sustainable fisheries exists on a per capita basis; in wider fisheries value-chain and ecological services terms, most of the fisheries value derives from either the High Seas or the outer regions of the Exclusive Economic Zones of several West African States. This being the case, countries that are key stakeholders are also those where there is most of the consumption of fish derived from the Eastern Central Atlantic – namely the countries within Europe, Africa, Asia<sup>16</sup> and America approximately in that order<sup>17</sup>.

In understanding the nature of CECAF as an organization, a distinction needs to be made between its formal and functional characteristics. Formally, in terms of legal definition, membership, mandate, etc., CECAF is an advisory body of the Food and Agriculture Organization, with a regionally derived<sup>18</sup> Commission of thirty-four members at its policy-making helm. This formal character of CECAF can however only fully assert itself for a few

---

<sup>16</sup> Asia is of course the global leader in terms of fish consumption, but most of its fishing is done in the Pacific and Indian oceans.

<sup>17</sup> The state of knowledge of which countries are actually consuming fish caught in the Eastern Central Atlantic is incomplete, and indeed its enhancement should be one important future research priority for CECAF.

<sup>18</sup> We say regionally-derived in that the thirty four members appear to be those whom would have been regarded as having significant fishing interest in the Eastern Central Atlantic when CECAF was first formed, including a majority of West African members.



days every two years via Plenary Sessions, although there are more frequent ongoing activities for example via Working Groups.

Functionally, in terms of what it actually does on a day-to-day basis, CECAF consists of a small Secretariat based in Accra supported by a technical officer (secretary) based at FAO Headquarters<sup>19</sup> that can also draw upon other fisheries specialists at FAO Headquarters and in the sub-regional Offices (SFW and SFC in Dakar and Libreville respectively). However, there are a number of other organizations or projects that also support and/or intersect with CECAF on a fairly frequent basis including the Norwegian funded EAF-NANSEN program executed by FAO<sup>20</sup>, and sub-regional fisheries bodies like COREP, COMHAFAT-ATLAFCO<sup>21</sup>, FCWC and the SFRC based in Dakar.

As previously stated, the key activities that describe the day-to-day CECAF activities and inter-organizational interactions are research-application and fisheries management activities, which focus upon policy-sensitive parameters of sustainable fisheries.

The formal definition of CECAF is of course important. The question for example of whether it should remain an Article VI body of the FAO or should become an Article XIV allowing for an independent budget remains a critical one. This point however needs to be separated from whether CECAF evolves into an RFMO. Article XIV status and RFMO roles are different considerations, the first relating mainly to funding and the second to organizational functions. However, these concepts have sometimes been blurred, which is partly why the authors have been drawn into a review of the WECAFC Cost-Benefit Analysis case discussed below.

Before we do this however, on the matter of legal status and funding, it is worth recollecting that other bodies similar to CECAF (but elsewhere in the world) have not all been guided Article VI organizations of FAO. Indeed, the Asia-Pacific Fisheries Commission (APFIC) for example actually began as an Article XIV body of FAO, and has since undergone many different legal forms as it expanded its budgets and functions.<sup>22</sup> The point here is that drawing analogies for CECAF's future from different regions of the world also needs to be qualified by understanding differences of their pasts.

## 5. Cost-benefit analysis and precedents: the WECAFC case

It is possible that the present assignment owes part of its origins – or at least will likely be judged by some in relation to – parallel Cost-Benefit work done a few years ago for the Western Central Atlantic Fisheries Commission, or WECAFC. This became apparent after reading the work of Dr. Kjartan Hoydal which was commissioned by WECAFC (FAO, 2016b) some three years ago. In some respects, it could be anticipated that our own report models

---

<sup>19</sup> Marine and Inland Fisheries Branch.

<sup>20</sup> The EAF- NANSEN programme is executed by FAO in close collaboration with the Institute of Marine Research, Norway and the Norwegian agency for development collaboration (Norad). The research vessel Dr Fridtjof Nansen, which conducts research in many CECAF countries, is an integral part of the Programme, In the current Programme phase CECAF acts as a Steering Committee.

<sup>21</sup> COMHAFAT-ATLAFCO is the fuller acronym for the Ministerial Conference on Fisheries Cooperation Among African States Bordering the Atlantic, but in ordinary usage the first part of it is most commonly used.

<sup>22</sup> According to the APFIC website: “The latest major amendments to the Agreement and the Rules of Procedure were adopted by APFIC at its Twenty-fifth Session (Seoul, Republic of Korea, October 1996). At this session, the Commission endorsed the recommendation of its Executive Committee that the Agreement and the Rules of Procedure revised at its Twenty-fourth Session should again be amended. The objective was to bring them into line with the Principles and Procedures which should Govern Conventions and Agreements Concluded under Articles XIV and XV of the FAO Constitution, and Commissions and Committees Established under Article VI of the Constitution (Part R of the Basic Texts of FAO which was revised by Resolutions 8/91 and 13/93 of the FAO Conference in November 1991 and 1993 respectively). These revisions were aimed at giving more flexibility to FAO Members in drawing up agreements under Articles XIV and XV of the Constitution and at allowing for a greater degree of autonomy for bodies established under such agreements. These amendments were approved by the FAO Council at its Hundred and [Twelfth Session](#) in June 1997 (para. 88 of the Report of the Council)”.

itself on the Hoydal report, although as we argue below there are a number of reasons to suggest that this would be inappropriate

In particular, the line of analysis offered by Hoydal was that there would be substantial economic benefits of transforming WECAFC into a Regional Fisheries Management Organization, or RFMO. He did financial calculations of the likely costs of an RFMO in the WECAFC area in comparison to imputed benefits, and on this basis recommended WECAFC's transformation into an RFMO. The underlying assumption here was that the key problem related to declining fishing catches, and that this was a direct consequence of inadequate regulatory enforcement on the seas.

Despite detailed economic argument and evidence, the envisaged transformation of WECAFC into an RFMO did not actually materialize. Our information is that this was partly because his analysis was insufficiently strategic. It tended to be innocent of regional political dynamics within the Caribbean and the spinoff implications for the UN more generally. Our assessment is that aspects of such problematic intra-regional dynamics could also emerge in the West African case, especially if institutional transformation is linked to country-by-country consultations within West Africa, or sub-regional fishery body consultations that are done in advance of regional economic community alignments and agreements, and external assistance.

Moreover, the consensus of opinion that we found amongst senior fisheries officials in Rome and other commentators was that, in the CEECAF case, the realistic prospects for a transformation to an RFMO are likely weaker still, not only because of politics but because of the current organizational foundations being too weak. These organizational foundations are weak mainly due to the very poor fisheries budgets and staffing complements of most of the member countries. As mentioned earlier, only Ghana and Nigeria have fisheries department budgets of USD 10 million or more, and most of the remainder of West African country fisheries departments have insignificant fisheries research budgets. However, information especially on coastal fisheries for thousands of kilometers of coast is critical to overall effective fisheries management. Consequently, the main priorities ought to be those of upgrading CEECAF's existing research-application, fisheries management and monitoring competencies, including assisting in the development of the fisheries research competencies of coastal states.

Understanding that CEECAF should initially remain primarily a research-application, fisheries management development and monitoring-focused organization does not necessarily mean it should retain its existing Article VI status. It worth recalling for example that APFIC actually began as an Article XIV organization and evolved from there. CEECAF need not copy either WECAFC or APFIC, and we would suggest is that legal form should rather follow from functions and finances, which are the subjects of sections to follow.

In this regard it is likely that CEECAF needs to think of its future in terms of a series of stages, and also in terms of principles of organizational behavior and change, as we elaborate later in subsequent sections. Indeed, it may be important to separate out a critique of the apparent lack of a strategic orientation in Hoydal's work, from his more general propositions on the costs and benefits of RFMOs<sup>23</sup>. Whilst it could be that an RFMO was (politically) premature at the

---

<sup>23</sup> In the case of the Western Central Atlantic Hoydal (FAO, 2016b) (pp. 77-78) calculated that: 'In summary an RFMO could serve as an international forum and provide effective instruments to achieve the following objectives:

1. The ABNJ area in the Atlantic Ocean of some 9.2 million km<sup>2</sup> would get the fisheries management it needs.
2. Catches in the EEZs of the Caribbean states will increase due to transboundary fisheries management.
3. A reduction in IUU fishing of 50 percent could be realized within 10 years allowing for a legitimate fisheries production increase with 150 to 200 thousand tonnes. This would generate:
  - An increase in the legitimate value generated by the sector in the WECAFC area of some USD 350 to 460 million.
  - An increased contribution to legitimate jobs in fisheries for more than 100 000 people.



time for WECAFC, elsewhere – for example in the APFIC case – RFMOs have emerged with comparative ease, and with reportedly good results. Taking lessons from these cases could still be useful to CECAF, as could some of Hoydal’s calculations, if a decision is taken by CECAF to prioritize an RFMO option.

## 6. Assigning initial responsibilities for regional fisheries research policy application

If contemplating the transformation of CECAF into a RFMO could initially be regarded as challenging (and we are aware that there is debate on this to which we will return), the initial focus would then fall on its existing functions, and RFMO prospects considered later (although how much later is also open to debate). It is clear from our analysis of outputs that its research application capabilities are its strongest, but several commentators<sup>24</sup> and our own experience suggest that its administrative and budgetary capacities in support of these outputs are current key weaknesses. In addition, data collection is considered by participants/members as the main weak link in respect of overall analytical capabilities.<sup>25</sup>

The derivative policy questions then become (i) who should shoulder the responsibilities for remedying such weaknesses, and (ii) in accordance with what formulae? It is here that we suggest that a second departure is necessary from the Hoydal approach, and that is to *shift the concept of responsibility for research, research-application and capacity enhancements from fish production (more precisely harvesting) to consumption and fiscal capacity*. (Notice this is a different argument to the funding of an RFMO, which is what Hoydal was focused on). What we mean by this is that instead, say, of considering new taxes on fishing vessels and operators, a globally based assessment of which countries are consuming the most fish and which governments have the strongest fisheries governance could be better points of departure.

There are two main reasons for saying that fisheries research should ultimately be funded by fish consumers, and/or their governmental representatives with sufficient fiscal capacity:

First, there is a conceptual issue pertaining to responsibility: Whilst there was of course merit to Hoydal’s harvesting-centred analysis in terms of his anticipation of a possible RFMO (after all such an organisation would be impacting most directly on fishing companies), once the anticipated organisational focus falls elsewhere, the logic for the ‘incidence of taxation’ likewise shifts. In the same way that governments use taxes on the consumption of petroleum products for example to fund research into collective concerns pertaining to air pollution or climate change, so the legitimacy for taxation for

- 
- Additional fish supply covered at the current per/capita levels for more than 10 million people in the region, reducing reliance on fish and fisheries products imports
  - A significant (10 percent) increase in the tax incomes from exported fish and fisheries products.
4. Enforcement expenditures will not have to increase much compared to current trends, as VMS are being introduced in most fleets in the region and RFMO binding recommendations will allow existing enforcement authorities (e.g. navy, coast guard, police and customs) to carry out their duties in terms of fisheries enforcement more effectively, due to clear instructions’.

The existing enforcement capabilities applicable in the WECAFC and CECAF areas would need to be properly assessed together with informed calculations on the likely costs of enhanced enforcement, if any of these figures are to have transfer value to the present assignment.

<sup>24</sup> According to CECAF’s Seventh Session of the Scientific Subcommittee held in Tenerife, Spain, 14-16 October 2015, (henceforth Seventh Session) para. 85 “The most critical problems encountered are typically insufficient management and scientific capacity, the need to engage stakeholders more effectively, and conflicts between the long-term goals of sustainability and short-term social and economic needs”.

<sup>25</sup> According to the CECAF Seventh Session, para. 67, “it was noted that improved data and access to existing data, is generally a priority over the development and application of more statistically advanced modelling approaches”.

research into oceans and fisheries should presumably fall mainly on fish consumers<sup>26</sup>. (Notice in both cases the wider public bears the possible costs of possible of public health or sustainability considerations deriving from faulty systems).

The second is a practical consideration: Even though some might wish it to be otherwise, country or even company level taxation for sustainability research on the oceans and fisheries of the Eastern Central Atlantic is unlikely to be practically linked to those doing the harvesting. This is partly because a large component of the problem at present is that we are unsure of who is actually doing the fishing here, and in what quantities. On the other hand, data on fish consumption levels are more reliable and less disputed, and data on the fiscal capacities of major fisheries-oriented countries is also available and fairly accurate.

In a very approximate way of course, the current funding of CEECAF by FAO as an arm of the UN mirrors a consumption/fiscal capacity-oriented perspective on responsibility, because country contributions to the UN budget are mainly a reflection of GNP, and the consumption of fish is also roughly proportional to this measure. Arguably therefore, a motivation to increase UN/FAO funding alone to CEECAF could be motivated in this way.

However, there a number of problems with this proposition. First, consumption of fish in general, and fish derived from the Eastern Central Atlantic particular, are only very roughly correlated with international GNP variations and, even less so, to contributions to UN budgets<sup>27</sup>. Second, for a variety of complex reasons related to competing demands made of international organisations, if anything the capacity of FAO to enhance CEECAF funding is likely diminishing.

These are the conclusions that lead us to search for alternative sources of finance and/or resources, including from non-CEECAF member countries who are now fishing in the Eastern Central Atlantic. The last-mentioned consideration will be especially important if CEECAF is to consider fairly rapid transformation into an RFMO.

## 7. Role of partnerships and principles of change

The analysis above raises the question of whether consumption and/or fiscal capacity -aligned *partnerships* might not be the most logical way forward. Already the FAO is partnering with a number of other organisations and donors in enhancing regional fisheries research and management In the CEECAF region case one notable partnership ifs through the EAF-Nansen Programme funded by Norwegian Government through Norad.<sup>28</sup> More broadly, at least conceptually, the legitimacy of partnership approaches to sustainability research is also being increasingly endorsed by international non-governmental organisations. To choose but one example, the World Wildlife Fund's 2015 publication *Value of the Oceans* concludes with just a few recommendations, the last of which is to: "Share knowledge more effectively and drive institutional collaboration".

As with most forms of successful institutional collaboration, these seldom emerge – at least initially - out of idealised economic formulae. Rather, they grow out of out of a co-incidence of

---

<sup>26</sup> We are not suggesting that, by analogy, that fish consumers should pay new taxes to manage fisheries which are 'owned' by specific West African countries. We are rather suggesting that the Eastern Central Atlantic is for the largest part of it a common resource, and that drawing benefits from common resources should be paid for out of existing national budget allocations for the management of those resources.

<sup>27</sup> First, the taste for fish is not simple a function of GNP per capita – the Portuguese for example eat more fish on a per capita basis than the Germans; and second contributions UN budget are heavily discounted for poorer nations below what GNP alone would suggest.

<sup>28</sup> The EAF Nansen programme refers to one in which a Norwegian research ship gathers data relevant to fisheries management and shares it with bodies like CEECAF.

practical considerations which vary across places and times. This usually entails willing partners ‘finding each other’, and taking initial steps that could include others along a journey towards broadly agreed ends. These partners – especially in their earlier phases of their evolution/convergence - may be relatively unique, and not easily replicable elsewhere. This is because at least the human/political elements to regions of CECAF’s scale are unique.

This is despite the fact that in terms of fisheries sustainability considerations, there may be very similar dynamics at work – for example within the South Eastern Atlantic, South West Indian Ocean, Asia-Pacific or the West Central Atlantic. Hence organisational change lessons from say SEAFO, SWIOFC, APFIC or from WECAFC may be of some interest to CECAF, but they would almost certainly fail if simplistically transposed onto the political particularities of CECAF and its constituents.

## 7.1 Learning region partnerships

Having said this, if CECAF remains conceived in research and capacity development terms at least initially, there are common features in organisational evolutions towards what many have termed ‘learning regions’<sup>29</sup>. The learning region concept could be appropriate for conceptualising one alternative future trajectory for CECAF, even though its origins lie in different practical circumstances. Traditionally, the learning region concept has been applied to geographical territories somewhat smaller than that of CECAF, but given that CECAF focuses on a single dimension of sustainable economic development (fisheries) and is not multi-sectoral in scope, the aggregate level of complexity in the dynamics of change are likely to be fairly similar.

These common features of organisational change towards enhanced learning regions are:

- Relatively diminished roles for the state and state bureaucracies in directing regional dynamics (partly due to lack of capacity and/or commitment).
- Convergence of multiple interest groups with common concerns about the trajectories of sustainable development within a given geographical area, and their active and material contributions towards regional economic development.
- The common recognition amongst such participating interest groups that innovation, knowledge and learning enhancements focused on the region of concern are vital to the economic future of the region.

Some may argue that the relatively diminished role for the state is one aspect of learning regions that is not transferable to CECAF’s future. Be that as it may, according to Asheim’s 2011 review (Asheim, 2011), one of the more widely accepted summaries of learning region dynamics is that “learning regions should be looked upon as a strategy for formulation of long term partnership-based development strategies initiating learning based processes of innovation and change” (emphasis added). A key conclusion he reaches on the reasons for success in such strategies deserves highlighting here:

“The cognitive distance of key actors in the broadly and narrowly defined innovation systems should not be too wide, and the connectivity within and between the systems high” (Asheim, 2011).

We will return to this important point about strategy for organisational change in shortly.

---

<sup>29</sup> The learning region concept is one that has been used and developed a good deal by the EU in respect of development collaboration across national borders.

## 7.2 Other principles of organisational change

It may be that the learning region concept, with its emphasis upon collaborative research and learning, is insufficient for purposes of graduation to collaborative *management* of fisheries resources, if a consensus emerges within CECAF over time that such graduation is desirable. To those CECAF members who already believe that it may be desirable to graduate CECAF to an RFMO, as reflected in comments received on earlier drafts, it is also acknowledged that considerable financial, capacity and human resources augmentations to CECAF would be likely accompanying requirements.

CECAF, as currently comprised, with its part-time Secretariat and minimal staff and a core budget allocation from FAO that does not allow for convening the regular sessions, relies upon extrabudgetary support to fulfil its functions. It would therefore need to go through phases of profound organisational development and change to achieve graduation into an organisation actually managing multi-national fisheries practices.

This change could occur in a number of ways, some of which are briefly outlined below, along with their key organisational change principles:

**External Financial Resource Infusions:** One option for CECAF's growth not only of its research application and policy influence competencies, but also its possible graduation into an RFMO, would be through a major infusion of external financial resources. These resources in turn could be sourced from one or more of a range of sources. An example that has been cited by some commentators here is application for a European Development Fund<sup>30</sup> grant or similar; or a combination of smaller grants from the existing fisheries budgets of member countries. In all these cases a convincing 'value proposition'<sup>31</sup> would need to be made to the funder. Significant resources would need to be committed to achieving this value proposition and an accompanying organisational development plan if success is to be achieved.

**Mergers and Acquisitions:** A model of organisational growth and change that is quite prevalent in the private sector and in some public institutions is that which entails growth through aggregation of similar organisations. In the case of CECAF this could for example entail merging with sub-regional fisheries bodies. It is rare for mergers and acquisitions to happen without some degree of coercion, which is where the notion of 'takeover' often arises. Usually financial threats and inducements are central in giving effect to mergers and acquisitions, and casualties often occur in the 'taken over' leaderships (Weber and Schweiger, 1992). Here we advocate for absorption acquisitions (Haspeslagh and Jemison 1991) where the strategic task requires a high degree of interdependence to create the value expected, but it has a low need for organizational autonomy to achieve that interdependence. Integration of this type of M&A will, therefore, imply that the acquiring firm (CECAF) will seek to transfer and implement most of its practices into the acquired firm (in this case the RFBs) and possibly guided by the RECs (e.g. ECOWAS Regional Fisheries Strategy). Therefore, the transfer, internalization and institutionalization of science functions in RFBs will be done through a socialization process. Socialisation of the two institutions will entail internalizing the CECAF science functions into FCWC, SRFC and COREP, to such a degree that CECAF becomes institutionalized, for example, by using the science advices/considerations in regional fisheries management plans that are endorsed by Ministers of these Commissions.

**Voluntary Partnerships:** Voluntary partnerships are sometimes a desirable as a way of growing resources and effecting efficiencies without coercion, but the difficulty often here is

---

<sup>30</sup> We recommend following up on [EDF grants](#) at further details.

<sup>31</sup>A value proposition is a carefully prepared and fact-based document that answers the questions for a financial institution as to why they should do business with a particular organisation or project, given other alternatives available to them.

securing consent. Typically, this will usually mean demonstrating that the attractions of joining a partnership exceed any negatives.<sup>32</sup>

Irrespective of which of the abovementioned examples (or others) of growth and change are selected, it is worth recognising at least two key points about organisations as points of departure before launching into any given choice.

The first of these is, as empirical studies have long emphasised, is that:

- Organisations are *inherently conservative* and tend in the first instance to focus on organisational survival.<sup>33</sup>

A second and equally important point, as discovered by researchers at Oxford University amongst others, is that even when fundamental change is widely recognised as a prerequisite for organisational survival:

- Either external or internal *change agents*, with widely perceived legitimacy and expertise, are required to facilitate effective growth and change<sup>34</sup>.

### 7.3 Regional economic communities as core elements of regional fisheries partnerships

The relevance of the last point in section 7.2 above and also the last point in sub-section 7.1 earlier for our assignment – as learned from other contexts - is that especially in initially assembling developmental partnerships for a CECAF region, it is important that particularly the initial potential partners (i) easily understand each other and (ii) have *modus operandi* that can easily interconnect. Without these preconditions, the amount of work required in putting the partnership together will often outweigh the initial willingness to collaborate.

If we are correct that, say, CECAF, FAO and the EU (one or more member country) – as initial starting points – are currently at a stage of pre-feasibility for operationalising possible CECAF organisational growth and change, then the above-mentioned conclusions direct us to the most obvious organisational change **starting points**, as outlined with reference to figure 4 below.

In the figure 4 model:

- System connectivity between CECAF and FAO appear as quite close but not perfect, and similarly in respect to conceptual distance (that is, they use similar concepts and systems, but not identical because each is dealing with different members).
- In the case of their respective relationships with the EU and/or a major member country, these distances are likely somewhat wider (that is, the EU or relevant member country has its own systems, which are mainly focused on intra-national or intra-European cohesion).

---

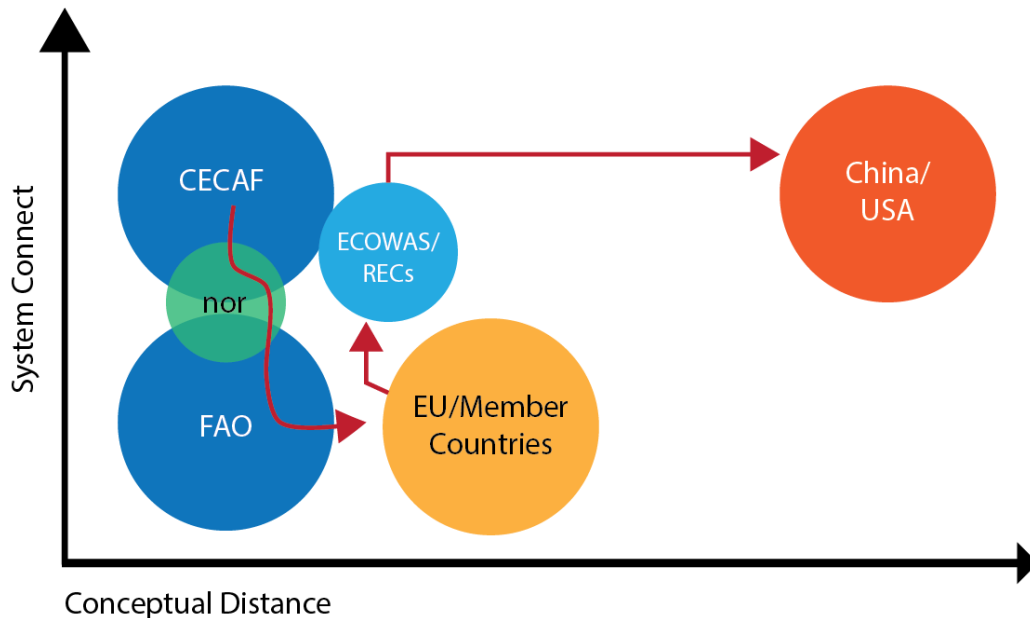
<sup>32</sup>‘Voluntary’ mergers sometimes occur in public institutions partly due to pressures from funders to achieve greater efficiencies, although research shows that resistance to change is also substantial here.

<sup>33</sup>Only about forty percent of organisational change initiatives succeed according to several detailed empirical studies of numerous cases, and the most frequent cause of failure is employee resistance to change.

<sup>34</sup> This has also been demonstrated in West Africa, where the point is however made that change agents tend to be political in nature.

- A regional economic community like ECOWAS<sup>35</sup>, in turn, would likely be closer on system connectivity to CECAF (them both being based in West Africa), but its potential scale of partnership contribution is likely smaller as reflected by the relative size of its circle (see discussion on contribution scale projections later).

**Figure 4** Main Likely Partners in CECAF’s Initial Augmentation and Critical Pathway for its Negotiation



- Other potential/actual smaller partners include the Norway government funded EAF-Nansen Programme and other possible partners like China and possibly the USA. In the last two cases, the connectivity to CECAF is projected as somewhat more distant, them each being more pre-occupied with oceans closer to them, and them being large countries with often inwardly focused priorities).

Of course, the exact positioning and sizes of the circles in the conceptual diagram above are open to debate. Indeed, they should indeed be adjusted in the future in the light of more extensive consultation. However, and this a crucial process point, the critical pathway for moving from initial willing partners outwards should involve minimal friction and maximum potential for gathering weight and momentum.

Our understanding of the most practical possible path is superimposed upon on figure 4 above. Here we assume starting within CECAF, filtering hypotheses from that consultation (and modifying them where necessary) via the EAF Nansen Programme and FAO Head Office, then testing detailed funding appetite within the EU or key member country (such as Spain and the Netherlands), and securing add-on support from ECOWAS before proceeding to more ‘outlying’ major potential partners, like China, or possibly the USA and/or World Bank.

Moreover, it should be added here that navigation of this possible pathway would need to be accompanied by (indeed preferably preceded by) a realistic Needs Analysis in respect of capacity and research enhancements and opportunities for the realisation of efficiencies within

<sup>35</sup> It has been suggested that not only ECOWAS but also its central African equivalent, the Economic Community of Central African States ECCAS, could or should participate. This is a realm of future diplomacy which at least deserves further investigation, and is thus allowed for in figure 4.



the CECAF office/s. Indeed, this should probably be the start of the critical path superimposed on figure 4 above. After all, those who might be requested to assist with extra funding for CECAF would have every right to ask what extra value might be coming out of CECAF in response. Some preliminary observations of the present authors in this regard – based upon field research and interviews with CECAF and sub-regional fisheries organisations' leadership - are offered in our penultimate section (Section 11). In the medium term, however, it is likely that there could be a fuller development of these propositions in a business plan for organisational growth.

## 8. Cost-benefit analysis and the value of research and innovation

### 8.1 Cost-benefits in fisheries economic terms

Because of incomplete fishing data amongst other considerations, the monetary value of fisheries within the CECAF region cannot be precisely known. In order of magnitude terms, however, it is likely to be measured in Billions of Euros<sup>36</sup>. CECAF reports indicate the total catch in its area peaked in 2010<sup>37</sup>. Research indications are that aspects of the ecosystem are threatened, and that the associated large value of the catch is diminishing. This catch will continue to slightly diminish in the future, in part due to unsustainable current and projected fishing practices. Estimating the extent of the likely declines is however notoriously hazardous. Difficulties in such precision were for example one reason why the legal division of FAO expressed its discomfort at the Hoydal Cost-Benefit Analysis in respect of the Western Central Atlantic.<sup>38</sup>

This is something the present report will therefore avoid, except to say that the cost to fisheries of a 'do nothing' scenario would likely be measurable in at least tens of millions Euros.<sup>39</sup> Moreover, as a further qualification to any potential exaggeration, it is important to concede that fishing practices in the East Central Atlantic will not change on their own simply because of enhanced research, research-application and innovation by CECAF. At the same time, it would also be incorrect to argue that the added value of enhanced CECAF contributions to research cannot in principle be valued.

In relation to the last-mentioned point, the EU's empirical assessments of the value of research show returns varying between 20-50% on outlay, measured in terms of the derived enhanced revenues<sup>40</sup>, although it is acknowledged that these enhanced returns usually only materialise in the medium-to-longer term (Georgiou, 2015). The impact of research 'seeps' into production and consumption systems. There is no doubt, however, that once it seeps it affects behaviours – especially consumer behaviours<sup>41</sup>.

Notice also on this point (of a CECAF role in research) that we have been careful to use the phrase 'contributions to'. This is because in an age of globalised knowledge systems it is becoming increasingly easy to do fisheries research, or at least to analyse fisheries

---

<sup>36</sup> This is because the median value per tonne of catch is circa. Two thousand euros (<https://data.gov.ie/dataset/average-fish-price-euro-per-tonne-by-fish-species-and-year>), whereas the total estimated catch is circa. Four million tonnes = circa. Eight Billion Euros.

<sup>37</sup> According to the CECAF Seventh Session para. 91 "Total capture production in the CECAF area has been decreasing after the maximum reached in 2010 at 4.5 million tonnes".

<sup>38</sup> Footnote 1 to Hoydal (FAO, 2016b).

<sup>39</sup> Our reason for saying this is that even a one percent decline would be equivalent to eighty million Euros if we follow evidence in our notes above.

<sup>40</sup> These revenues need to be precisely specified, of course, because they would be only those revenues likely to be enhanced via the research.

<sup>41</sup> There are several illustrations of this in other areas of sustainability research and practice, e.g. pertaining to climate change. Prior to researchers demonstrating how certain practices were impacting upon climate change, it would have been difficult to hike taxes on fuels and to modify consumer behaviours. It is of course still difficult now, but convincing research was the initial precondition required.

information, within more centralised, large scale systems (such as those existing at FAO Head Office, or at the EU for example). The larger-scaled systems' limitations here however relate mainly to local data collection, without which good quality analysis becomes spurious.

The added value that can most realistically come out of a regional body like CECAF therefore would be that information or data which is very difficult to gather or monitor remotely. In particular, details pertaining to smaller-scale coastal and artisanal fisheries in West African states is something that CECAF for example has distinct comparative advantages in (at least potentially). Whilst this information on coastal and artisanal fishing communities still relates only to a minority share of the overall fish catch within the CECAF area of responsibility, it is a share that is rising<sup>42</sup>. That said, coastal fisheries information is most useful when situated within an analysis of all fisheries information.

In this context, the 'political capital' associated with coastal and artisanal fisheries is very substantial. This is evidenced for example by growing international media coverage of public disputes over the perceived illegitimacy of near-shore fishing in parts of West Africa by some international fishing operators. The costs of such disputes also need to be factored into Cost-benefit Analyses for CECAF.

In the Cost-benefit Analysis graph below (figure 5) we illustrate what the order of magnitude of a 20% return (the lowest side of Georghiou estimates cited earlier) is likely to be over a few decades. This is assuming the primary research impacts are on the stabilization of currently declining revenues from Eastern Central Atlantic fisheries. Conservatively assuming, as per earlier footnotes that this rate of decline is 1% p.a., or 80 million Euro per annum of catch; and that 20% of this loss could be saved due to enhanced regional research and its consequent seepage into a variety of impacts as discussed earlier; then for an annual contribution of a million Euro per annum, the impact return (grey line in graph) is close to that of the cost of investment (blue line in graph) but slightly behind it, because of our conservative assumptions up to this point.

To this grey line in figure 5 however we need to add – and again probably conservatively - possible savings in terms of political capital resulting from better information bases. The term political capital<sup>43</sup> here is potentially important within a Cost-benefit Analysis of CECAF future options for a number of reasons. Most notably, it is because political capital is a 'credit' that can in principle be valued/quantified in so far as it can be traded for otherwise costly required interventions.

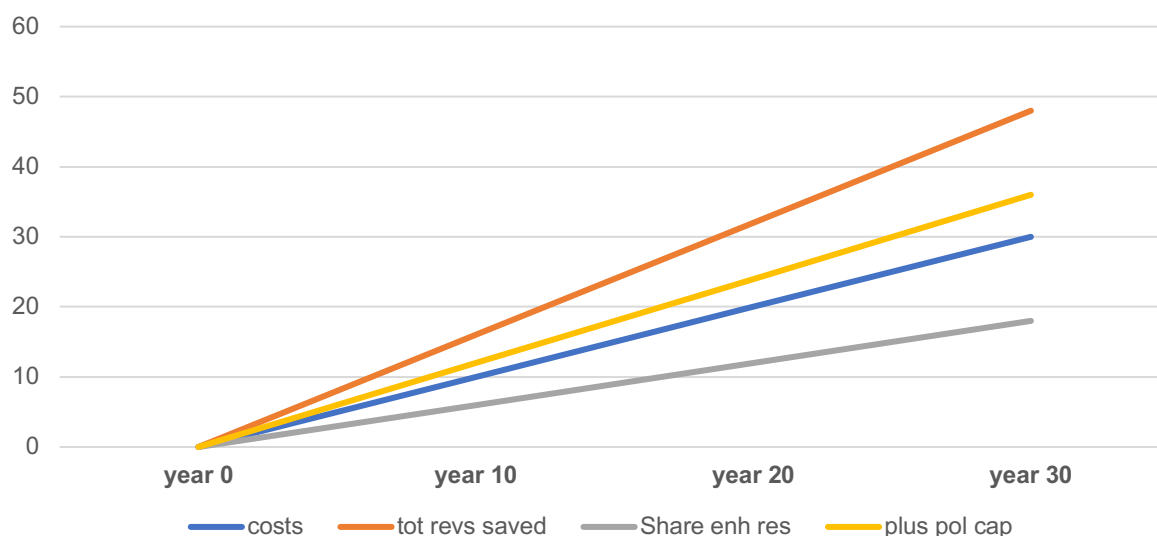
---

<sup>42</sup> Not all West African catch is artisanal, but much of it is smaller scale entrepreneurial. According to the CECAF Seventh Session, para. 92 "The share of catches by Distant Water Fishing Nations (DWFNs) on total capture production has been falling from 57.5 percent in 1977 to 16.7 percent in 2013. This implies that coastal countries have been progressively exploiting themselves the fishery resources in their Exclusive Economic Zone (EEZ) rather than selling licenses through fisheries agreements with DWFNs".

<sup>43</sup> One definition is that: 'Political capital refers to the goodwill, trust and influence that politicians earn or build up with the public through the pursuit of policies that people like or respect' based on [business market review](#) definitions.



**Figure 5** Hypothetical contribution of 1 million Euros p.a. Enhancement to Savings on Fishing Revenue Declines and Political Capital Gains.



As an illustration in relation to the possible opportunity costs of not realising political capital, the legitimate sale of fishing rights by West African member states to responsible international fishing fleets could come under review if the growing controversies between fishing countries referred to earlier escalate. These are conflicts which can be mitigated/reduced through better information. The consequences of not mitigating/reducing them would be negative both for the governments issuing priced fishing rights, and for the countries paying for them<sup>44</sup>. Another case might be the possible need to spend a lot more on policing and litigating in respect of conflicts of interests in of fishing in the CECAF area, because weak information bases make it difficult to prove the legal bases for the required changed fishing behaviours.

The general point from a fisheries investment analysis perspective however is that, even under the most prudent of assumptions, a million Euro per annum additional expenditure on CECAF (blue line in figure 5 graph) , if it was properly targeted and managed, should be more than offset by associated savings (yellow line on graph).

## 8.2 Cost-benefit from a development economics perspective

In cost-benefit approaches to fisheries research and management enhancements however, the calculus need not be restricted only to an analysis of fisheries economics considerations. The regional-economic importance of fishing to employment, livelihoods and nutrition is widely under-estimated by policy makers. These factors need to be placed more in the foreground if West African government contributions, or those international development agencies, are to be enhanced (this point was made by the COREP representative – amongst others - at the September 2019 CECAF Plenary).

There are some useful reports published on the global level of the socio-economic value of healthy fisheries, several of which have already been cited. However, local or national understandings of the concrete human welfare implications of declining fisheries health have

<sup>44</sup> This is a classic instance of the so-called benefits of trade – the responsible fishing company is able to efficiently make use of the resources and get them to the best end-user markets at low cost, and is willing to pay the host country a fee for this; whereas the host country lacks the tools to achieve the same and indeed it would be inefficient to do so; so it would rather have the cash to pay for other aspects of its needs/priorities.

yet to awaken, including in several CECAF member nations. This awareness varies of course, but a few indicators from West African countries are relevant here:

- “The fisheries sector as a whole in Africa employs 12.3 million people as full-time fishers or full-time and part-time processors”.
- “Employment multiplier effects [of fishing] are remarkable: for example, for every fisherman job, 1.04 additional onshore-job is created in Mauritania, while this ratio reaches 3.15 in Guinea, illustrating the potential for further job creation through value chain development”.
- “Fish continues to be one of the most-traded food commodities worldwide. It is especially important for developing countries, sometimes worth half the total value of their traded commodities”.
- “[Partly as a result of overfishing]). Three-year averages of fish and seafood protein supply (kg/capita) in Coastal Sahel declined between 1980 and 2009 – from 34.1kg per capita to 11.6kg per capita”.
- “More than 200 million Africans rely on fish as an affordable source of protein and important micro-nutrients and in most countries in Africa, small scale fishers account for the bulk of the local fish supply”.

When one considers that West Africa comprises almost a third of the total population of Africa, the relevance of some of these African aggregate figures should become apparent. Tens of millions of livelihoods are dependent upon fishing in West Africa. At the same time these livelihoods are threatened by poor fisheries information and management, as is vital nutrition supplied by fish to millions in many such countries.

The over 12 million ‘direct jobs’ derived from fisheries in Africa as described by an FAO report in the first bullet point above are clearly just the start from the perspective of the fisheries value chain as a whole. When read in combination with the second and third bullet points above, the twelve million probably expands into a figure closer to thirty million jobs.

Whilst an augmented CECAF alone cannot promise livelihoods and nutrition security to tens of millions in West Africa, it could make a critical contribution. In relation to this, a one million Euro investment per annum as discussed earlier in this section, would amount to an investment of about ten European cents per beneficiary per annum.

As a contribution to livelihoods sustenance in broader development aid comparative terms, ten European cents per beneficiary per annum could hardly be regarded as excessive. These need not be purely European cents in terms of their origin, moreover, since more inclusive funding formulae are discussed later in this report.

## **9. Responsibilities to pay for the initial investment, possible options and associated practical considerations**

### **9.1 Possible options in responsibilities to pay**

The Terms of Reference for this study requested that we examine alternative institutional options for a better functioning CECAF. Without exception, all of our stakeholder consultations indicated that the key requirement was for enhanced funding. However, there was some vagueness and difference of opinion as to what levels of funding might be required, and what if any institutional changes may be required to give effect to this.

As a preface to the ensuing analysis, it is important once again to recognise the currently restricted, often quite tiny, government fisheries budgets of West African countries, as already alluded to in opening sections of this report. Fisheries budgets reporting for West African

countries is sketchy, partly because these budgets are small and subsumed within wider agricultural budgets. For example, in a typical smaller country (4,7 million people) but with a several hundred km coast like Liberia, the annual fisheries budget has varied around a million US Dollars per Annum. In places like Cabo Verde (population half a million) where fishing is proportionately more important to the economy, the proportional share of budget committed to fishing is very high, but in absolute terms at 1 219 946 750 CV Escudos, this still only amounts to about 12 million USD, compared say to the fisheries budget of Europe's smallest fishing countries like Ireland, with a fisheries budget about three times that size. We make these points here because although there may be some scope for further financial contributions from West African countries budgets to CECAF, as we explain later in section 9, the real scope lies with countries which are not yet members of CECAF, like China which has a fisheries budget about five hundred times the size of Cabo Verde.

In terms of possible CECAF funding levels, we have already mentioned an additional funding level of one million Euro per annum, based upon our understanding of current, short-term basic research capacity constraints (see section 10). An upper level and more long-term ideal for a RFMO, our research suggest, could be an additional fourteen million Euro (of fifteen million USD p.a.). This estimate is based upon existing continental best practices (see discussion in section 9). An intermediate level of desired additional funding could therefore arguably be set at an additional seven million Euro per annum.

In terms of institutional forms, as mentioned earlier in this report, given UN and FAO rules, there would be two legal options for remaining within their fold: Article 6 (the current form for CECAF) and Article 14, where contributions from outside of UN/FAO sources are allowed. Given the scale of funding required for a Regional Fisheries Management Organisation upgrade, only an Article 14 and high cost option would be possible. Regional Fisheries Management Organisation however seem more likely to emerge (and to some extent already are) via other avenues in West Africa, and few of the stakeholders we consulted suggested an RFMO role for CECAF. Besides this, there are the negative lessons that could be inferred from the WECAFC case, as discussed in Section 4 of this report. On the other hand, it could be that this option would be realistic under a merger scenario, whereby the sub-regional fisheries bodies become part of CECAF's organisational growth.

Another consideration is that the possible costs of a RFMO might be reduced in the future owing to growing innovations and efficiencies in electronic/satellite surveillance. When combined with initiatives to combat IUU fishing at the inter-continental scale, for example through international agreements to prevent the landing of illegal catches, it could be that an enlarged-membership RFMO would ultimately become the most cost-effective option for CECAF.<sup>45</sup>

A small minority of those consulted envisaged possible complete separation from the UN/FAO (options 7 to 15) for which there is not a possible 'no additional cost' option. These options ranged from non-specific notions of independence from FAO through to CECAF as an AU-IBAR Institution and the idea of CECAF as an independent IGO or NGO (some of these options could co-exist simultaneously).

In political terms, becoming an AU-IBAR institution might satisfy many of existing CECAF members, but it could alienate others (e.g. non-African members). Thus, a degree of independence allowing closeness of non-African members might make more sense, especially given the patterns of fishing usage of the Eastern Central Atlantic.

---

<sup>45</sup> The World Economic Forum has recently promoted this last-mentioned [approach](#), drawing upon recent initiatives in respect of fisheries management in the Pacific.

Africa does have some good examples of NGOs fulfilling similar research functions to CECAF. One of these familiar to the authors is the South African Association for Marine and Biological Research (SAAMBR), which is host to the Oceanographic Research Institute (ORI) in Durban. It derives revenues from sundry donations as well as a successful aquarium which also doubles as a research laboratory. ORI has several permanent professional staff, and its vision to be 'internationally recognised as the most effective, science-based advocate for the conservation of the marine and coastal resources of the Western Indian Ocean'<sup>46</sup> would seem to be a reasonable. However, SAAMBR and ORI are not as international as is CECAF, and this is also true of other organisations similar to SAAMBR based in West Africa.

The so-called SWIOFish projects funded by the World Bank and their relationships with the South West Indian Ocean Fisheries Commission (SWIOFC) may also be relevant here.<sup>47</sup> SWIOFish is currently (2019) concentrating on the Seychelles area, but prior to this it had a wider SADC region orientation, and the budgets here were similar in scale to those contemplated for CECAF augmentation in the present report. The *Report of the Ninth Session of the Southwest Indian Ocean Fisheries Commission* held in Cape Town, South Africa from 9–12 October 2018 moreover indicates a strong positive correlation of effort between the FAO-sponsored SWIOFC and the SWIOFish IGO, the latter for example assisting in enhancing the capacity of fisheries governance amongst SWIOFC member states.

It is clear from our consultations and the proceedings of the September 2019 Plenary of CECAF that the majority of members prefer – at least implicitly – continued membership or association with the FAO. However, it also clear that they seek enhanced funding. A summary description of the perceived impacts are various institutional options that allow for various combinations of either, or both, are listed in table 2 below.

The preference for remaining close to FAO possibly rules out possible options 7 to 15, unless FAO could agree to be just one contributor for example to an NGO/IGO. This prospect, and others, leaves the Section 6 versus 14 matter open, as well as the question of funding levels.

Whilst a relatively high-cost option might be desirable from an African best practices perspective, that best practice (possibly emulating aspects of SADC/SWIOFC/SWIOFish – see discussion in next section), or indeed even a middle cost option is probably not possible in the CECAF case under an Article 6 institutional form, given the overall funding shortages within FAO itself. Modest improvements could however arguably be achieved with sufficient

---

<sup>46</sup> [South African Association for Marine Biological Research](#) explains that: 'Concerned about the future of marine conservation in South Africa, [scientific specialists] conceived the establishment of a not-for-profit marine research organisation that would generate knowledge about marine and coastal resources and provide decision support for people and their leaders. The organisation has a stable financial foundation based, inter alia, on the operation of its aquarium, and regular in-house research and also takes on contract research in areas including broad characterisation of fisheries; patterns in catch composition of trawl fisheries; impacts and reduction of trawl bycatch; biological characterisation and stock assessments of harvested species; connectedness of species/shared stocks and ecological aspects of soft-sediment demersal habitats'.

<sup>47</sup> According to the World Bank's website on [SWIOFish2](#): 'The development objective of the Second South West Indian Ocean Fisheries Governance and Shared Growth Project for Southern Africa is to improve the management of selected fisheries at regional, national and community levels and to increase access by targeted fishers to alternative livelihood activities. The project has comprises four components. 1) The first component, enhanced regional collaboration promotes the implementation of Indian Ocean Tuna Commission (IOTC) Resolutions in the South West Indian Ocean (SWIO) countries enhancing their compliance with their international fisheries obligations. It provides a coordination mechanism between African and Indian Ocean Developing Island States (AIODIS) for collaborating and sharing their own experiences to address some of their specific challenges and strengthens the newly created Indian Ocean Federation of Artisanal Fishers (Fédération des Pêcheurs Artisans de l'Océan Indien, FPAOI); 2) The Second component, strengthening capacities for priority fisheries management primarily targets policies, strategies, institutions, legal frameworks, and actions by the public sector necessary to improve priority fisheries management and performance and sustain regional marine environmental health and resilience to climate change. It will be backed by applied research activities aimed at understanding the resource base and building human and institutional capacity necessary to implement fisheries policies and management plans. 3) The third component, strengthening capacities for engagement in alternative fishing practices and livelihoods activities supports the fisheries management activities building acceptance and adherence to the fisheries management plans by the targeted communities. This component directly benefits the targeted local population.'

political pressure, presumably through the UN's General Assembly, which is one preferred option for CECAF to consider.

The high cost option under an Article 14 scenario, seeking to match best practice fisheries research expenditure levels achieved for example within SADC, is an option that we would argue is worth keeping on the table longer-term, for reasons of its likely impacts upon fisheries health levels, as discussed earlier in this report.

However, our understanding from stakeholder interactions and discussions at the September 2019 CECAF Plenary is that this high-cost scenario is unlikely to happen at least in the medium term, due to a current lack of awareness and appetite to spend more on the organisation, even amongst some better-resourced members<sup>48</sup>. The appetites of well-resourced non-members (but potential future members) are yet to be tested, pending decisions by CECAF on whether to expand membership. A low-cost Article 14 option (option 2) seems improbable because the additional legal and administrative complexities of achieving it would be difficult to justify compared to doing similar under existing Article 6 terms.

**Table 2** Possible and Initially Preferred Options beyond status quo.

| Costs & Form/function | RFMB Article 14 graduation  | Research alone Article 14                                 | Research Alone Article 6                                     | Independence from FAO  | AU-IBAR Institution   | NGO/ IGO (including external finance)  | Secondment and Merger options  |
|-----------------------|---|---|--|--|---|--|--|
| High cost             | 1   | 4   | Not applicable   | 9  | 12  | 15   | 18   |
| Middle cost           | Not applicable  | 3> preferred  | Not applicable   | 8  | 11  | 14> preferred  | 17   |
| Low cost              | Not applicable  | 2   | 6> preferred   | 7  | 10  | 13   | 16   |
| No change             | Not applicable  | Not applicable  | 5  | Not applicable   | Not applicable  | Not applicable   | Not applicable   |
| Impact                | Member-based commitment (e.g. ICCAT); Similar challenges as SRFC, FCWC, COREP | Application of science to management needs political will | Better if aligned with decision-making bodies such as ECOWAS | It will lose vital linkages to global fisheries management instruments | Close alignment with Pan-African Fisheries Policy & Reform Strategy | More resources: But possible poor alignment to policy-makers, hence, weak translation of science into management commitments | Uncertain: Risky, but could be a lower cost way to enhance science and translate into management |

On the matter of costs, several CECAF members have emphasised the need not to raise new taxes in order to fund bodies such as theirs. For this reason, amongst others, in section 9 to follow our approach has rather been to emphasise very modest levels of redistribution of *existing* government fisheries budgets to facilitate a better performance in areas of collective interest, such as CECAF. This was done partly drawing inspiration from other members of CECAF such as Mauritania. Here the need to sustain the wealth-generating potential of the national fisheries prompted the government to maintain commensurate funding levels toward fisheries management.

<sup>48</sup> A consistent theme of many country representatives in their comments on an earlier draft of this report at the September 2019 CECAF Plenary was that governments either did not understand the importance of sustainable fisheries, and/ or have the appetite to fund what is needed to achieve it.



For all of the abovementioned reasons, we are effectively left with options 3 and 6 as the realistically preferred options for the short/medium term. In addition, options 14 and 17 at medium funding levels (the former being less risky, thus preferred), should be kept in background view as a longer- term possible goals.

On the subject of risk, some of these longer-term options (such as CECAF's merger with sub-regional fisheries organisations – i.e. 16 to 18) could conflict with what were indicated as practical possibilities in consultations with FAO and sub-regional fisheries bodies. This is because they entail significant redistribution or pooling of these bodies' financial and human resources, and associated risks, as discussed earlier in this report<sup>49</sup>.

Regarding finance, requiring compulsory payments by coastal states and DWFN members (including proposed new ones) is something we recommend later in this report for reasons explained there. However, this could prove controversial. It should be noted that three financially and/or technically important fisheries countries and CECAF members – Spain, Mauritania and Morocco - indicated in comments at the 22nd CECAF Session and to the CECAF Secretariat that their preference was for voluntary contributions<sup>50</sup>.

Further financial and human resources by FAO (including secondment from other FAO places, some of which already happens but on a modest scale); and secondment from national administrations have been considered, but it is the authors' understanding that the strategic and operational complexities of negotiating such avenues could – in the case of some CECAF member countries - be slow and unpredictable ways forward, especially in the short-term. That said, if there were countries willing to second staff in the short-term, this should obviously be considered.

Doing an application for World Bank or EDF (mainly loan) funds<sup>51</sup> for say a five-year project has some appeal in such a context. This is because of its focus and it being a proven (e.g. in the SWIOFish case) and less unpredictable route than those already mentioned. However, it would require time and/or resources to properly prepare.

Such an application could contemplate assistance with mergers and transformation into an RFMO. However, as a beginning strategy (as opposed to one which might follow in the wake of others) the latter is likely to fall afoul of the typical politicisation and human resources conflicts that are associated with nearly all externally induced mergers. Indeed, only some thirty to forty percent of such processes are reported in research to achieve their goals (Haluk 2017).

It could be however, that if a particular form of CECAF's upgrading proves successful, voluntary affiliation of sub-regional bodies, or of at least part of their staffs could follow. Thus, it could be that a slow-merger strategy might be a part of a proposal, say, in an application for World Bank or EDF funding for a five-year period.

## **9.2 Responsibilities for payment – principle and practical considerations**

A case could be made now to divide responsibilities for paying for the abovementioned investments, because loan finance needs to be paid for later, and/or new resources will need to be found sooner without it. These resources will need to be either in cash or in personnel or some combination of both - at country level (at least those countries who are members of

---

<sup>49</sup> Merging CECAF with sub-regional bodies operating in West Africa has some appeal 'on paper', but theory and practice seldom converge in institutional mergers – especially when those to be merged are separated by great distances and languages. Moreover, nothing we heard from either CECAF or the sub-regional fisheries organisations indicated an appetite for this option, at least in the short-term.

<sup>50</sup> Based from the consolidated comments from the 22<sup>nd</sup> CECAF Plenary session.

<sup>51</sup> The European Development Fund.

CECAF). The likely administrative costs of such a complex revenue collection strategy amongst countries with very small if any fisheries' budgets, however, could well exceed the benefits. This is quite apart from delays caused by political fallouts over precise definitions contribution. Such delays could erode most of the potential gains of comprehensive revenue-collection from countries.

For this reason, and especially since we are dealing with comparatively small amounts of money/personnel for the blocs concerned, we suggest reverting – at least initially - to a regional bloc approach. The two main regional blocs of concern here are ECOWAS and EU, which cover most CECAF member states. At an elemental level, we might therefore calculate the responsibilities for regional bloc contributions according to the elemental formula discussed in section 3 of this report (i.e.  $C = f[\text{aveFC.P}].\text{GNP per capita}$ ).

In this case, for a rudimentary linear functional relationship, the ratio of EU to ECOWAS contributions based upon the aveFC.P component would be 1: 0.43<sup>52</sup>. As discussed in section 3, this ratio should then be modified according to abilities to pay (i.e. comparative incomes). As previously stated, the two main blocs of initial concern here are the EU and ECOWAS, at least as starting points. The GNP per capita of ECOWAS is approximately 8.8 times lower than that of the EU, which would mean changing the abovementioned ratio to 1: 0.0488.

In round numbers terms, what this would mean is that for any envisaged one million Euro augmentation of the CECAF budget, the EU for example should contribute 950 000 Euros and ECOWAS 50 000 Euros.

However, a number of qualifications need to be made to this simplified formulation:

- First, it is likely that the per capita consumption of specifically East Central Atlantic origin fish in EU is lower than for West Africa; and
- Second, we have not yet factored in other major countries/blocs outside of the EU and ECOWAS bit who are also consuming fish whose origin is in the Eastern Central Atlantic (however see discussion to follow).

Statistics on both these dimensions are currently imprecise. However, we would recommend that and one justifiable purpose of any initial funding augmentation to CECAF is a project dedicated to providing greater precision and inclusiveness on just these points. Thus, during say a three-year commitment by EU and ECOWAS to fund (possibly assisted by loan finance) an initial augmentation, there would be a review of the augmented funding formula based upon CECAF research. This research would clarify the rationale for more inclusive and legitimate funding ratios than the initial simplified formulation suggested above. There may also be a need to review initially anticipated scales of augmentation, since our research indicates that whilst a million Euros p.a. would be sufficient as an intermediate step, targets should be higher at a later point.<sup>53</sup>

It is recognised here, in addition, that the EU and ECOWAS need not be the only two contributors to 'kickstart' an enhanced/transformed CECAF. Two other logical contributors could be the Economic Community of Central African States (ECCAS) and China, both of whom have substantial stakes in Eastern Central Atlantic fisheries. In that case, given ECCAS's population of 181 million and China's of 1,395 million (Country Economy 2018) ; plus average seafood consumption levels respectively estimated at 24 kg and 41 kilograms

---

<sup>52</sup> EU average fish consumption is 24 kg/capita/annum. Population is 513 million and GNP per capita is 38000 USD p.a.; ECOWAS= 15 kg/capita/annum, 350 million people and 4300 USD GNP/capita.

<sup>53</sup> Our inferences here are mainly from FAO oceans regions 47 and 51 and from SADC region fisheries bodies, where reported Fisheries Health levels are higher. This is partly a function of superior fisheries research by bodies funded at levels above a million Euros per annum.



per capita per annum (FAO, 2018a), it can be seen that China's expected contribution would roughly be ten times higher than ECCAS'. Given also the much higher GNP per capita of China than ECCAS (USD 9 470 versus USD 1 387), the projected division is very similar to that previously estimated for EU/ECOWAS. Recognising China's greater distance from the Eastern central Atlantic than the EU, is counterbalanced by China's much larger population and higher average seafood consumption per capita; and, therefore, a four-fold division of initial funding could approximately be:

- EU – 475 000 Euro
- China – 475 000 Euro
- ECOWAS – 40 000 Euro
- ECCAS – 10 000 Euro
- TOTAL : 1 million Euro<sup>54</sup>

The above figures would be in addition to the already high levels of resource commitment by FAO, through their staffing in particular, and that of Norway through its EAF Nansen programme. Any more complex an initial formula than this is likely to run afoul of potentially ongoing refinements and unnecessary implementation delays, but of course that would be the prerogative of contributors.

Some comparisons here may help to put these figures into comparative perspective. About fifteen years ago APFIC's operational budget was some USD 300 000, excluding FAO contributions to a part-time Secretariat and staff. By 2018 this figure had risen to some USD 700 000 excluding the similar part-time secretariat services (rendered by FAO) previously (FAO, 2018b) Most of the circa 700 000 USD came in the form of donations and ad hoc grants. In the case of Regional Fisheries Management Organisations, such as the South Pacific Regional Fisheries Management Organisation (SPRFMO), budgets are often of a similar order, but reports are that their effectiveness as RFMOs is severely constrained by limited budgets.

It is for these reasons amongst others that we considered that a million Euros p.a. was the key starting point for a more effective CECAF. However, if a more ambitious RFMO role is anticipated, CECAF should then later aim for higher levels - or similar levels of investment as a third of the South African fisheries budget, as outlined in section 9 to follow. If indeed it is the intention to aim for a CECAF RFMO (and there is a significant world-wide momentum recently emerging in this regard<sup>55</sup>), then significant preparatory work will also need to be done, including the development of a convincing value-proposition for new possible contributors (notably China, but possibly also USA) and an organisational development plan, as discussed earlier.

One of the commonly mentioned concerns about RFMOs is not so much their effectiveness in determining policy parameters such as quotas, but rather difficulties (and costliness) of enforcement. As one review puts it:

“Fisheries management involves high enforcement or policing costs if management schemes are to be implemented and allocated property rights protected. For oceanic (and many shelf) fisheries the areas to be policed are extensive, and conventional patrol vessel operations are ineffective and costly. Under these circumstances, a non-enforceable right risk becoming an empty right”.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> The potential contributors to interim fund enhancements need not be restricted to the four discussed above and may need to be adjusted as the funding diplomacy evolves.

<sup>55</sup> Refer to IUU [examples](#).

<sup>56</sup> JF Caddy and JC Seijo [mentioned](#) that “This is more difficult than we thought! The responsibility of scientists, managers and stakeholders to mitigate the unsustainability of marine fisheries.”

In an area as large as the Eastern Central Atlantic this is a fair warning, especially when considering the very modest fisheries governance budgets of West African countries who might be expected to lead enforcement.<sup>57</sup> For this reason, when considering budget implications in the section to follow, we need to base projected costs upon the nearest analogies in a specifically African context if we are to be realistic.

## 10. Pointers towards more refined formulae

We can already set future CECAF research on more inclusive future funding in motion here, by suggesting a number of possible parameters according to which augmented regional fisheries research ought to be funded, not only for CECAF but similar bodies elsewhere in the world.

After all, CECAF is not the only FAO ocean region where the main countries adjacent to that region have limited fisheries budgets, let alone fisheries research budgets. Our research reveals that no West African country spends more than twenty million US dollars on its total fisheries budget. Nigeria and Ghana are the biggest, although we have found that determining the size of their contributions to the component of fisheries research is very difficult, probably because they are so small. Moreover, fisheries research in most other West African countries appears to be entirely reliant on ad hoc donations. This is clearly not in the interests of fisheries sustainability, not only in the CECAF area, but other comparable areas world-wide.

There are two important reasons why fisheries research (more particularly applied research) cannot rely simply upon adjacent country funding if it is to lead to globally sustainable wild capture fishing. First, it is widely understood that the fisheries ecosystems of the major oceans, whilst they have subsystems for smaller species, are interdependent at a global scale for larger species. Moreover, apart from this, there are of course a number of other ecosystem linkages for example between the Eastern Central Atlantic and other oceans regions. This makes international contributions towards ocean sustainability generally an important priority for international organisations like the UN, of which FAO forms a part.

The diminishing ability of FAO to fund such bodies as CECAF therefore deserves tackling in its own right. This could perhaps be done through a campaign to enhance major fishing and fish-consuming country contributions to global fisheries research (preferably channelled via FAO). As such, CECAF could be argued to be just one of about a dozen cases of similar bodies world-wide which are deserving of greater multi-national support.

Figure 6 below shows these ocean regions, many of which experience similar (though not identical) challenges to CECAF. For purposes of the present report, especially since it is a report to the FAO, we would not want to propose an amendment to medium to longer-term adjustments to a CECAF funding formulae that is not in principle transferable to similar bodies. This includes a need to keep projected contributions within the budget capacities of the countries which are being called upon to fund them<sup>58</sup>.

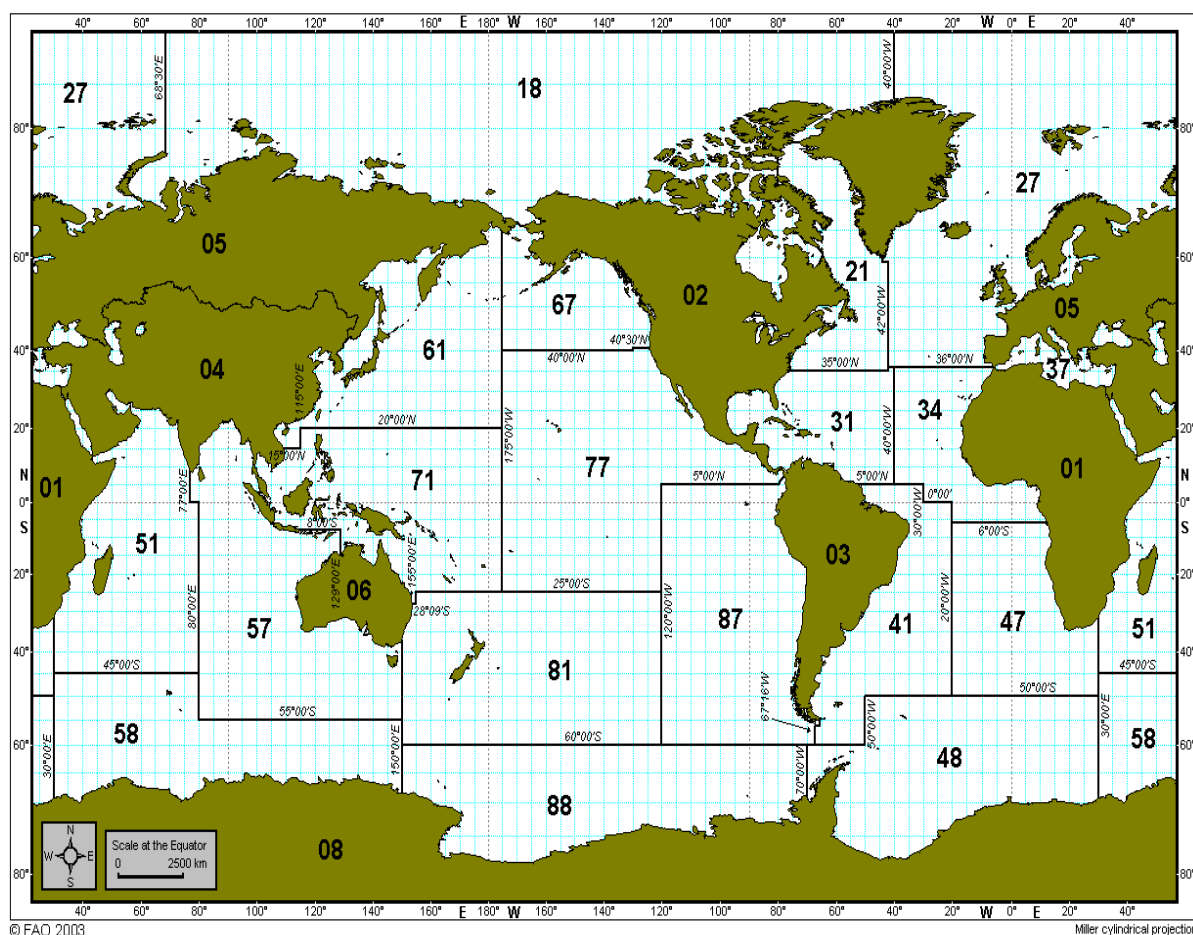
---

<sup>57</sup> At the time of preparation of this report, some of these countries – notably Senegal – were enhancing their enforcement infrastructure and staffing partly drawing upon foreign (e.g. USAID) resources. Several other countries however have effectively no capacity at all.

<sup>58</sup> M.W. Lodge in a preface to an OECD report on [RFMO](#) Best Practices cautions, in his introduction as follows: ‘A key question is whether the current paradigm for structuring international institutions for fisheries management on a purely regional basis is sustainable for the future. In a globalized world, fleets are increasingly mobile and trade in fish and fish products is increasingly complex. With massive overcapacity in the world’s fishing fleet, increased regulation in one area often results in transfers of capacity from one region to another to the detriment of the fisheries concerned. Management action in one region can have an immediate effect on other regions. At the same time, advances in technology, especially in surveillance and enforcement, suggest that it is redundant to establish separate databases for each region. There are strong arguments in favour of a global approach to the collection and analysis of catch and effort statistics, monitoring of the size and movements of fishing fleets and the allocation on an equitable basis of shares of harvests and fleet capacity. International fisheries are no longer the exclusive preserve of a few technologically advanced States. If we are to achieve long-term sustainable management

Augmented funding and capacity building for regional fisheries commissions needs to be attracted in realistic amounts in terms of formulae which are likely to have as high a degree of legitimacy as is possible amongst the nations concerned.

**Figure 6** FAO Major Fishing Areas.



This leads us to a proposal on a medium to longer term funding augmentation initiative for CECAF, to be tested and further developed once our already proposed EU/ECOWAS initiative hopefully commences:

- (i) Based upon calculations from the FAO Major Fishing Areas referred to in figure 6 above, the Eastern Central Atlantic (region 34) comprises about two percent of these total oceans; thus, arguably<sup>59</sup>, some fraction of two percent of the major fish producing and consuming country fisheries budgets (which are in any case increasingly committed to researching sustainability matters) could – in-principle - be set aside for enhancing CECAF fisheries research. However;
- (ii) Independent nation-states are likely to argue that it is the responsibility of nations closest to ocean sub-regions to fund sustainability research relating to such regions. The counterargument, of course, is the interdependence of oceans and fish consumption globally. A funding formula balance therefore

of international fisheries, the key challenge for the future will be to establish a globalized regime in which all nations have the incentive to cooperate’.

<sup>59</sup> Actually, because the Eastern Central Atlantic is one of the more productive fishing regions, its surface area could be argued to understate its importance.

should perhaps be struck between proximity, and the scale of fisheries activities and/or consumption by countries world-wide. In terms of such a balance, at least two-thirds of a country's fisheries budget could legitimately be spent exclusively on the region/s closest to them, but some remainder allocated to the rest of the oceans, in decreasing proportions to those further away. Thus;

- (iii) In the case of CECAF, most of (the very limited) fisheries research budgets should/could be committed by countries whose coastlines are contiguous with the Eastern Central Atlantic; declining to one tenth of one percent of overall fisheries budgets for those major fisheries budget countries much further away (e.g. China, Japan). Hence, we would suggest that fisheries budgets of major fishing nations could form a starting point for enhanced funding of CECAF and also serve as a model for the funding of other regionally based fisheries research.

The table below shows the fisheries budgets for countries with overall fisheries budgets known to be<sup>60</sup> greater than USD 30 million p.a.. It then imputes – for the sake of discussion - their possible contributions to CECAF-directed fisheries research application and/or management on medium and higher funding scenarios. This imputation (or calculation) based upon (i) fiscal capacity and (ii) distance from the Eastern Central Atlantic<sup>61</sup>.

The medium level of funding in our calculations is what we have calculated is necessary for the enhanced research functions of CECAF (or those associated and working in coalition with it). The higher figure assumes a longer-term objective of an effective RFMO. If an RFMO focus was partly on preventing landing of illegal catches, most of these contributions would actually be spent in the country that made the contributions (i.e. special enforcement measures in their country ports).

**Notice that we are presenting such figures here simply for illustrative purposes and to create an awareness of potential global responsibilities in funding entities such as CECAF, especially if it is to become an RFMO focused upon the Eastern Central Atlantic as a whole, in which many of the richer fishing nations are active. The FAO Ocean Region 34 as a whole cannot be assumed to 'belong' in responsibility terms mainly to under-resourced West African states, especially if enforcement considerations come onto the agenda.**

**Table 3** Order of magnitude estimates of contributions to CECAF or CECAF-aligned fisheries research (or management in case of higher figure) in the future.

| Country | Fisheries Budget in USD p.a. | Distance-based percentage contribution | Higher Projected CECAF RFMO contribution in USD p.a. | Middle Projected CECAF contribution in USD p.a. |
|---------|------------------------------|--|--|---|
| China   | 5 000 million <sup>62</sup>  | 0.1%                                   | 5 million  | 2.5 million                                     |
| Denmark | 50 million                   | 0.5%                                   | 0.25 million   | 0.125 million                                   |
| France  | 200 million                  | 0.5%                                   | 1 million p.a.                                       | 0.5 million p.a.                                |
| Germany | 50 million                   | 0.5%                                   | 0.25 million p.a.                                    | 0.125 million p.a.                              |
| Greece  | 40 million                   | 0.3%                                   | 0.12 million   | 0.06 million                                    |
| Ireland | 35 million                   | 0.5%                                   | 0.175 million  | 0.08 million                                    |
| Italy   | 160 million                  | 0.5%                                   | 0.8 million  | 0.4 million                                     |
| Japan   | 1,700 million                | 0.1%                                   | 1.7 million  | 0.85 million                                    |
| Korea   | 350 million                  | 0.1%                                   | 0.35 million   | 0.175 million                                   |

<sup>60</sup> This list may be incomplete, and could need further refinement as multi-lateral negotiations evolve.

<sup>61</sup> Being adjacent to the East Central Atlantic as in Morocco would qualify for one percent of fisheries budget to CECAF declining incrementally to places greatest distances away (like China) at 0.1%.

<sup>62</sup> This figure and all others to follow (except those of Morocco, South Africa, Russia and United Kingdom) are taken from the 2018 OECD report, OECD Review of Fisheries 2017 - General Survey of Fisheries Policies, JT03425435.

|                       |                           |      |               |               |
|-----------------------|---------------------------|------|---------------|---------------|
| <b>Mexico</b>         | 140 million               | 0.3% | 0.42 million  | 0.21 million  |
| <b>Morocco</b>        | 100 million <sup>63</sup> | 1%   | 1.0 million   | 0.5 million   |
| <b>Netherlands</b>    | 30 million                | 0.5% | 0.15 million  | 0.075 million |
| <b>Norway</b>         | 200 million               | 0.3% | 0.6 million   | 0.3 million   |
| <b>Portugal</b>       | 40 million                | 0.5% | 0.2 million   | 0.1 million   |
| <b>Russia</b>         | 220 million <sup>64</sup> | 0.2% | 0.44 million  | 0.22 million  |
| <b>South Africa</b>   | 35 million <sup>65</sup>  | 0.5% | 0.175 million | 0.06 million  |
| <b>Spain</b>          | 300 million               | 0.5% | 1.5 million   | 0.75 million  |
| <b>Sweden</b>         | 60 million                | 0.3% | 0.18 million  | 0.09 million  |
| <b>Turkey</b>         | 80 million                | 0.3% | 0.24 million  | 0.12 million  |
| <b>United Kingdom</b> | 60 million <sup>66</sup>  | 0.5% | 0.3 million   | 0.14 million  |
| <b>USA</b>            | 1 800 million             | 0.3% | 5.4 million   | 2.7 million   |

Notice that we are dealing with tiny fractions of existing fisheries budgets here, and not new taxes. Alternatively: New Tariffs have been suggested by representatives of a small minority of CEEAF member-countries, and these could be considered an option in relation to formulations above. However, if they are to be applied to catches from the Eastern Central Atlantic, modalities for measurement/ enforcement are unclear.

The total annual funds realised by such a formula would be about 10 million USD p.a. on the lower estimate. In comparative terms would be between a quarter and a third of South Africa's annual fisheries budget (and indeed about a third of South Africa's fisheries budget is spent on research and information management). Given that analogy, levels of research and information quality management approaching those of South Africa (and its surrounding oceans) could then be realised. In time, and with good management, this should lead similar regional Fisheries Health quality.

If an RFMO is envisaged with considerably more duties, then the total amount of some 20 million USD p.a. becomes more realistic, because this would still be just over half of South Africa's fisheries budget, with that country having arguably much the same ocean area to manage and enforce as the Eastern Central Atlantic. As we have suggested, these funds would need to be multi-country in origin, and they could involve loan finance to be paid off multi-nationally<sup>67</sup>.

Morocco has an even larger fisheries budget than South Africa and of course it is closer to CEEAF and indeed is a CEEAF member. In terms of the above formulation it could become a senior partner funding CEEAF along say with China, the USA, France, and Spain<sup>68</sup>. Morocco is of course already playing an important role in CEEAF, and its above-average contributions are widely acknowledged by other CEEAF members. However, our suggestion is that it may – perhaps together with the EU and China and the USA - step more clearly into a leading role, thereby encouraging others to follow. Collective co-management by these countries/regions of the budget and operations of a future CEEAF may need to be contemplated given such projected contributions.

A further case of budget augmentation that might serve as a basis for comparison is that of WECAFC covering the Western Central Atlantic. WECAFC has an 'ordinary' budget similar to that of other fisheries budgets for similar organisations as discussed in Section 8. However, in recognition of specific fisheries management challenges, in their case the challenges of spiny lobster fisheries, a WECAFC report of 2018 stated that:

<sup>63</sup> Calculated from <http://www.invest.gov.ma/?Id=66&lang=en&RefCat=6&Ref=149>.

<sup>64</sup> Calculated from [https://gain.fas.usda.gov/Recent GAIN Publications/Agricultural budget 2015](https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Agricultural%20budget%202015), Moscow.

<sup>65</sup> This is based of [reported](#) national figures.

<sup>66</sup> Calculated from [https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/op-united-kingdom-fact-sheet\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/op-united-kingdom-fact-sheet_en.pdf) and subtracting EU contribution.

<sup>67</sup> It is possible the World Bank's funding of SWIOFish could serve as a [model](#).

<sup>68</sup> This short-list is based on fisheries scale; however some smaller fisheries countries like the Netherlands have in the past contributed to CEEAF at disproportionately high levels for altruistic reasons, and could do so again.



“The schedule and budget for the execution of the 10-year plan [\[Caribbean Spiny Lobster Fishery Regional Management Plan\]](#) considers resources in the order of US\$ 11,240,000 with an annual average of USD. 1,124,000, which will allow to undertake the process of change for the regional management of the Caribbean spiny lobster fishery in the Greater Caribbean”.

WECAFC however plays more of a co-ordination role for this plan with finances drawn from the national fisheries budgets of its member countries, rather than taking the money from member countries and implementing itself. It is therefore similar in its formulation to the concepts underlying the projected fractional national budget shares as outlined above. Moreover, if one considers that it applies to only one specie, then the projection of annual requirements of some seven times this as in table 3 above appears realistic.

A further point of note here is that some of the resources which we project need to be redirected out of countries' existing fisheries budgets could possibly be already being spent, but they are not yet pooled or aligned with CECAF's work. Initially such pooling would need to come from existing members, but with a proposed transition to an Article 14 organisation and possibly later an RFMO, the process sketched in figure 7 below could become more inclusive.

On the subject of an RFMO that could include an incremental merger with sub-regional bodies, there are a number of indications of growing appetite in this regard (FAO, 2017a). However, formal statements to date also indicate the increasing political alignment of some sub-regional bodies either to the African Union, or to the regional economic communities of Africa. For example, in February 2019 COREP's Executive Secretary, Emile Essema, in a forum with COMHAFAT said:

“The nineteen articles of the [Liaison Agreement](#) signed in September 2015 in Libreville between the COREP and the Economic Community of Central African States (EEAC): Under a resolution of the heads of state, COREP is now recognized as the only institution specializing in fisheries and aquaculture in the region, with frank enforcement in regulatory, financial and operational matters”.

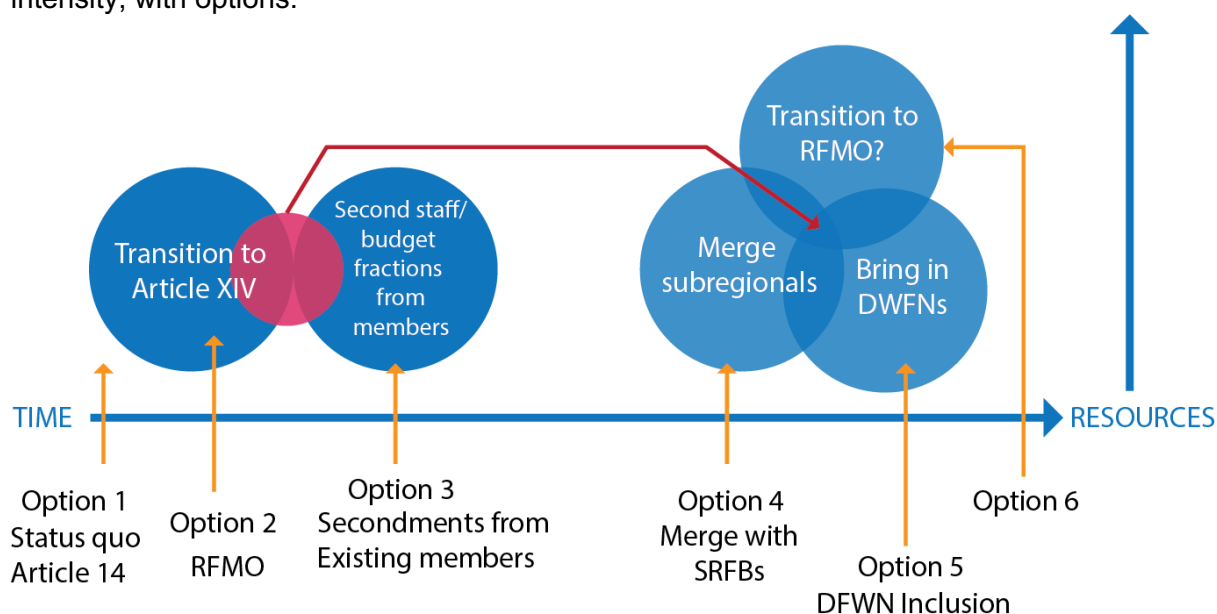
Integrating COREP with a fisheries programme initiated by the ECOWAS and the EU might therefore prove challenging. Rather, we would advise a globalist form of integration as basis upon which to proceed in relation to the Eastern Central Atlantic, recalling also the advice of the OECD panel on Regional Fisheries Management Organisation in this regard.<sup>69</sup>

Looking too much inwards within regional fisheries research and management is likely to be working against *de facto* increasing globalisation trends.

---

<sup>69</sup> The OECD Panel Chair [wrote](#): ‘If we are to achieve long-term sustainable management of international fisheries, the key challenge for the future will be to establish a globalized regime in which all nations have the incentive to cooperate.’

**Figure 7** A suggested process over time leading to greater inclusiveness and resource-intensity; with options.



The speed with which it may be possible to arrive at an RFMO is an open question. It will depend upon the decisiveness of key partners. Related to this, on inclusiveness towards an RFMO, there is the issue of contributions from DWFNs who are not yet members of CECAF. In our field research in West Africa for example we heard of several reports from artisanal fishermen there of work by nationals of DWFNs in measuring catch sizes and recording them, etc<sup>70</sup>. This information collected by DWFN's is not yet shared with CECAF. The quality of overall fisheries and research and management in West Africa and the Eastern Central Atlantic could however be improved if this information was pooled, and costs of such research could in principle be deducted from projected national contributions as suggested in table 3 above.

The six options for CECAF's future development are therefore sketched in a suggested evolutionary format in figure 7 above. The figure is presented here merely in order to start discussion amongst stakeholders. It is recognised that key CECAF stakeholders may wish to reconfigure the format of figure 7, and or terminate options at some agreed stage. Alternatively, they may wish to accelerate the sequence. The important point at this stage is to secure agreement on future processes.

It is also recognised that, first, such proposals may need to be discussed at a suitable international forum of the UN/FAO; and, secondly, the precise details of projected contributions/management as may be calibrated on the vertical axis of figure 7 may require ongoing refinement. For example, figures derived from table 3 in this report may provide a point of departure, but they will require further refinement and modification (and indeed policy debate). Thirdly, some of the largest projected contributions in the formulation above are expected to come from countries not currently represented in CECAF (like China), but under such a scenario CECAF membership could and likely should change (as is suggested in option 5 above).

Current CECAF membership reflects a time when the oceans and fishing within them were less global than they are now. Many of the current and projected future fisheries conflicts in the CECAF area could likely be obviated if both membership and funding was modernised. However, this is an option which existing key CECAF stakeholders will need to decide on.

<sup>70</sup> Notes from consultant team visit to Senegal, September 2019.



A further observation we should make here derives from different points of view aired at the September 2019 CECAF Plenary. As policy analysts generally would acknowledge, once a high degree of consensus emerges on CECAF membership and contribution levels, these contributions could need to be mandatory in order to prevent a so-called 'free rider problem'. This problem, whereby some countries do not pat their way, could undermine the viability of proposals in general. In the absence of making such contributions, suspension from CECAF's membership and access to its information resources would need to be the commensurate censure. However, this too remains an option for decision by key CECAF stakeholders in the future, in which costing of fisheries management is an important consideration.

## **10.1 The costs of fisheries management**

As has been shown in sections above, the common practice most countries in the CECAF region is of ignoring fisheries management costs in the derivation of optimal fisheries rules and the actual design of fisheries policy. The existence of significant fisheries management costs obviously raises the issue of the most efficient provision of these services. How much fisheries services should be provided, by whom and who should pay the cost? According to Arnason, 2000, fisheries management services constitute a substantial part of the gross revenues of the fishing industry. They range from 7% (in UK) through 10% (in Australia) to 25% in Newfoundland (range: 5-30%). Arnason, 2000 recommends countries to allocate at least 10% of the value of the fisheries towards management. Within the management cost, the proceeds should be allocated towards three cost categories, namely (i) Research, (ii) the design and implementation of fisheries management rules; and (iii) Enforcement. Therefore, it may not be unreasonable to expect that in fisheries management systems, enforcement costs would account for about 3/5 of total expenditures, research for about 1/3 and general administration for the rest. In simple terms, such a model could be recommended for CECAF members to ensure that they allocate at least 30% of the cost of fisheries management towards research. A formula will have to be worked out in order to decide the proportion of the 30% which should be allocated towards regional fisheries management and hence, towards CECAF science functions.

## **11. Building capacity**

Because an ocean area of the scale of the Eastern Central Atlantic is global in its research and fisheries management implications, we have adopted a global perspective in this report. Having said this, as we have already explained CECAF's resource enhancement needs are more specifically West African. A key question in this aspect is 'what are the most important priority areas for future intervention?' A specialist field report drawing upon extensive West African knowledge and expertise regard has been prepared, and its main conclusions are as follows:

### **11.1 Strengthening science capacity of CECAF**

#### **11.1.1 Research facilities**

In order to support the Scientific Sub-Committees with practical implementation of the FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries, which provides principles and standards applicable to the conservation, management and development of all fisheries, FAO put in place the 'Ecosystem Approach to Fisheries' (EAF). In the CECAF region as Africa as a whole, FAO has been providing support for implementation EAF mainly through the EAF-Nansen Project. Therefore, since 2007, the EAF-Nansen Project has been assisting CECAF countries to undertake activities towards the implementation of EAF. The various activities are carried out, some of these in partnership with CECAF and the sub-regional fishery bodies (COREP,

FCWC, and SRFC) as well as the LME projects in the area (BCC, CCLME, and GCLME). Some of these activities include acquisition of knowledge on marine ecosystems through fisheries and ecosystem surveys carried out with the research vessel *Dr Fridtjof Nansen*. Other activities/actions provided are the regional multidisciplinary workshops and training on various aspects of research and management, national and sub-regional projects to prepare fisheries management plans, and putting in place a process that allows the review and tracking of EAF. While Nansen has integrated scientists from the CECAF member states, in Senegal joint research activities have been undertaken with the *Senegal R/V Itaf Deme*. In the past the Senegalese research vessel carried out the inter-calibration exercise with the R/V Dr Fridtjof Nansen.

## 11.2 Capacity building

During the interviews, it was clear that urgent actions are needed in order to improve the capacity of CECAF member states. The following are some of the areas:

### 11.2.1 Research capacity

Research institutions in the member states need capacity development in the following areas:

- (i) basic computing,
- (ii) basic fisheries statistics,
- (iii) data needs for stock assessment and data preparation
- (iv) fishery data collection,
- (v) data analysis
- (vi) stock assessment and
- (vii) report writing and reporting

It was clear from the interviews (and CECAF technical reports) that most member states are using different research methodologies, consequently, it is not easy to pool data from countries and use a single analysis methodology (Chairman of the Science Sub-Committee, Mr Koussi Sedzero, pers comm).

- (viii) Therefore, it will be important for CECAF to conduct training on methodology for implementing catch assessment and frame survey,
- (ix) Data storing;
- (x) development of associated manuals;
- (xi) identification and evaluation of stocks; and
- (xii) development of fisheries management plans, especially for shared stocks.

Previously, research vessels from a number of nations conducted acoustic surveys in the region (Morocco, Mauritania, Senegal, Russia and Norway) (FAO, 2016a; FAO, 2018a; FAO 2018b) but in recent years, these surveys have only been conducted by Morocco.

- (xiii) Therefore, it is important for FAO to mobilise all the current non-African members of CECAF (e.g. Russia) and ensure that they continue to do stock assessment surveys, as well as biological sampling aboard the EU fleet operating in the CECAF region.
- (xiv) It is important for CECAF to relaunching coordinated regional surveys to estimate abundance throughout the species' distribution, undertaking recruitment surveys along the species' range, strengthening of age reading and validation methods, continuation of size frequency analysis, and more comprehensive fishing effort series and bio-sampling programs.

### 11.2.2 Management capacity

- a) During the interviews, it was apparent that most national universities in the region do not offer specialised fisheries management courses at Bachelor degree level. This means that most fisheries officers come from either agricultural, engineering or veterinary backgrounds, and later go for specialised courses at Masters' degree levels. Therefore, it will be important for FAO and partners to work with some of the universities in the region (e.g. University Anta Diop in Dakar; University of Ghana and University of Douala, to mention but a few) to design and implement a fisheries management course at a Bachelor's degree level.
- b) CECAF should strengthen its collaboration with FCWC, COREP and SRFC in order to provide links to the management recommendations of CECAF, as well as support countries to appraise themselves of the recommendations and reflect these in relevant national fisheries management plans.
- c) The Sub-Regional Fisheries Commission (Commission Sous-Régionale des Pêches, CSRP) that includes Cabo Verde, The Gambia, Guinea, Guinea Bissau, Mauritania, Senegal and Sierra Leone has led efforts to assess and manage the small pelagic stocks in the region jointly with Morocco. An advisory committee for the small pelagic was created under the CSRP; and a project was in place to characterize, monitor and develop a strategic plan for the mentioned fisheries and resources. However, the degree to which these efforts have progressed could not be established during the scope of this study. Therefore, it will be important for CECAF to draw lessons from SRFC for the management of transboundary small pelagic stocks in the rest of CECAF.
- d) CECAF and other RFBs together with ECOWAS/ECCAS should press managers to implement a recovery strategy for other target species in this multi-species fishery to ensure that all such species are at least above biologically-based limit reference points (or proxies for the point of recruitment impairment), especially for Cunene horse mackerel, Atlantic horse mackerel, and round sardinella.

### 11.2.3 Capacity of Chair of Science Sub-Committee (SSC)

It is critical for CECAF to ensure that the Chair of SSC is empowered to be a “**CECAF Champion**” at national and regional levels, along with Chairs of Working Groups. They should be provided with technical and financial support to ensure that they can advocate for CECAF at all levels and be able to influence the process of preparation of Fisheries Management Plans in the member states. The Chairs should also act as “**Friends of the Secretariat**”. In this case, they should support the Secretary of CECAF during intersessional periods to ensure that there is constant communication between the Secretariat and member states as well as other stakeholders, especially Non-State Actors and Artisanal Fisheries Associations.

It should be noted that these are options for consideration by key stakeholders in CECAF, and whilst they are not strictly ingredients of a CBA, they could be considered as 'options in support of an improved functioning of CECAF' as defined in our ToR.

## 12. Conclusions and Recommendations

To recap, we have examined an array of options for improving the efficiency and effectiveness of CECAF, and associated cost-benefit considerations, which are summarised in table 4 below, and - if conceived in graduation to an RFMO option - could translate into the stages outlined in table 4.

**Table 4** A summary of the range of options and their likely characteristics.

| Options   | Basic Hypothesis                                       | Advantages  | Disadvantages  | Estimated cost                                 | Potential source of funding  | Organisations involved  | Challenges  |
|---|--|---|--|--|--|---|---|
| <b>a. Status quo Article VI</b>   | 'If it's not broken, don't fix it'                     | Simplicity  | Likely to lead to inability to fulfil the organisation's mandate | Nil beyond existing                            | FAO and voluntary contributions                                    | FAO and member countries                                      | Research useful but inadequate, little direct translation into fisheries management |
| <b>b. Research alone Article XIV</b>                                      | Existing model good, but needs more resources          | Relative simplicity, enhanced research                    | Article XIV transitions have proven difficult elsewhere          | 1 million Euro p.a. additional                 | Wider array of members and contributions                           | FAO, member countries and selected invited new organisations  | Similar to those for WECAFC – see section 5   |
| <b>c. Independence from FAO</b>   | FAO is main constraint on organisational development   | Need not be constrained by FAO rules                      | Loss of important policy links                                   | Estimated 3 million Euro p.a.                  | Wider array of members and contributions                           | Member countries and selected invited new organisations       | Risks of not being part of global fisheries management                              |
| <b>d. AU-IBAR Institution</b>   | African priorities need to be more central             | Alignment with AU objectives                              | Untested with AU-ABAR  | Estimated 3 million Euro p.a.                  | AU, NEPAD, increased contributions from African members            | AU, NEPAD, African member countries                           | Relationships with FAO and important fishing countries could decline                |
| <b>e. NGO, IGO research focus</b>   | Being free of governments enables best research        | Fundamental & independent research easier to do           | Not taken as seriously by governments & the law                  | Est. 3 million Euro p.a.                       | World Wildlife fund, & similar                                     | CECAF & an as yet to be identified donor                      | Finding the independent funder/s, continuity  |
| <b>f. RFMB Article XIV graduation</b>                                     | Ultimately, combatting IUU is key                      | Able to translate research into implementation            | Potential complexity and conflicts of growth                     | 9-18 million Euro p.a.                         | Initial short term funding followed by multi-country contributions | FAO, EU and CECAF starting point, then multi-countries        | Achieving major organisational development  |
| <b>g. Mergers with sub-regionals &amp; secondments from member states</b> | The needed resources are available now, but duplicated | Relatively low cost, avoids duplication                   | High risks of merger failure. Loss of capacity                   | Estimated 1 million Euro p.a. transition costs | FCWC, COMHAFAT, COREP, SRFC, FAO, selected governments             | CECAF, FCWC, COMHAFAT, COREP, SRFC, FAO, selected governments | Conflicts around mergers and secondments  |
| <b>h. Externally funded with longer transition to other options</b>       | External resources needed since poor existing members  | Takes the immediate financial pressures off               | Most external sources are loans, and/or require much motivation  | 5-18 million Euro p.a.                         | EDF, World Bank, EU and key member countries                       | CECAF, FAO, EDF, World Bank, EU and key member countries      | Achieving major organisational development  |
| <b>i. Short-term capacitation</b>   | The key need is for bridging mechanism                 | Increases options, takes immediate financial pressure off | Undetermined longer-term outcomes                                | 1 million Euro p.a. for three years            | EU, ECOWAS, China, ECCAS   | EU, CECAF, ECOWAS, China, ECCAS                               | Getting key funders agreement/alignment   |

Transition to an RFMO need not be gradualist, and arguably the organisational complexities of evolution could multiply the complexities of achieving this status, rather than reducing it. Much would depend upon the timing of resourcing by key partners. However, table 5 is presented here as one option for a stakeholder who has suggested a gradualist case.

**Table 5** Possible Evolution in Stages to an RFMO

| Stages  | Characteristics of stages   |  |  |                                     |  |   |  |
|---|---|--|--|-------------------------------------|--|---|--|
|   | Basic Hypothesis  | Advantages                                 | Dis-advantages                           | Estimated cost                      | Potential Source funding                 | Organizations involved  | Challenges   |
| <b>Stage 1</b><br>short term research/proposal capacitation                         | Need to do preparatory work either for options or major upscaling | Brings resources for longer-term prep.     | Only short-term                          | 1 million Euro p.a. for three years | EU, China, ECOWAS, ECCAS, FAO            | EU, China, ECOWAS, ECCAS, FAO, CECAF                                      | Getting acceptance by at least one major donor         |
| <b>Stage 2</b><br>all intermediate longer-term options including most in tables 2&3 | Research enhancement & intermediate management =savings           | Likely to enhance management effectiveness | Possible complexity and time to assemble | 9 million Euro p.a.                 | Subscriptions from over twenty countries | UN and FAO in lead; or AU and/or EU                                       | Complexity in support mobilization, communicating need |
| <b>Stage 3</b><br>acceleration into RFMO  | Fisheries management & enforcement=savings                        | Likely to make strongest impact on IUU     | Possible complexity and time to assemble | 18 million Euro p.a.                | Subscriptions from over twenty countries | UN and FAO in lead, since enforcement will require multi-national consent | Complexity in support mobilization                     |

Some of the abovementioned proposals/options, or derivations from them, were discussed at 22<sup>nd</sup> CECAF’s Plenary in September 2019, and others have followed from comments since received. From discussions at the Plenary, there is no doubt that the benefits of CECAF’s augmentation would exceed its costs, especially when the value of the Eastern Central Atlantic is viewed in global perspective. This is more so if recognition is also given to the need to improve local data inputs required particularly from West African sources for protecting that wider ocean area.

**The evidence as a whole presented in this report suggests that not only CECAF, but other equivalent bodies throughout the world, should be part of global fisheries responsibilities**, proportional to the relative consumption of fish products world-wide, and also in proportion to national fisheries budgets – though discounted in terms of relative distance from the oceans’ sub-regions. There could be alternatives revenue sources, although these will likely be administratively complex. In the event that the global formulation that we have proposed proves difficult, these other sources may however need to be considered.

Efficiencies in fisheries management are not the only concern. There is also an important developmental logic for supporting CECAF, as we pointed out in Section 8.2. It was noted there that a million Euro investment in CECAF for example could translate into less than ten (European) cents investment per fisheries value chain employee protected/enhanced in West Africa – these cents not only coming from Europe. In comparative development economic terms, this represents good value.

In figure 7 of Section 10 we suggested an evolutionary model of thinking about the future options for CECAF. There may of course be alternatives to this sequence, including rapid change into an RFMO, and indeed its purpose is simply to generate discussions amongst key stakeholders on strategies for change. Apart from the institutional options themselves, the same figure 7 and table preceding (table 3) it refers to variable ways of upscaling resources towards CECAF, which have also been summarised in tables 4 and 5 above. The choice of options in table 4 need not be mutually exclusive, if key stakeholders find that complementarity exists between two of them.

All of our evidence and consultations suggest that it is not the legal or institutional form of CECAF that is the primary challenge, but its resourcing, and capacity development in the priority areas identified. Many existing member states representatives however indicated either at the 2019 CECAF Plenary, or in subsequent written comment, resistance to making increased contributions. Objectively speaking, the fisheries budgets of most existing members are very small. If this could change, matters might be different, but otherwise the solutions referred to in the tables above are the only ways forward.

An additional set of factors to consider are risks of rushed change. Of course, there may be occasional undesirable duplication with – or between – sub-regional fisheries bodies as has already been discussed, but immediately seeking to force mergers could generate disruptive factors that delay more important fisheries and developmental objectives. Trends towards sub-regional bodies focusing upon relationships with the AU and/or regional economic communities other than ECOWAS have already been noted in this regard.

On the other hand, ECOWAS itself is already engaged with the EU and other partners including sub-regional fisheries bodies in the PESCAO initiative referred to in section 2. We have therefore likewise focused on aspects of organisational development that are non-conflictual as a basis for ongoing organisational and funding development within CECAF itself, and also on new potential global members outside of it.

Having said this, as discussed earlier in this report there are a number of institutional options for CECAF going forward, including possibly a shift to an Article XIV form that could assist in funding and capacity development, and an ultimate possible aim towards an RFMO.

In the short term, some of the more specific recommendations of the September 2019 CECAF Plenary relate to the roles of other organizations and these include that:

1. CECAF member states should be encouraged to make use of the SSC recommendations for their national fisheries management and ensure that Regional Economic Communities (RECs) are involved in the adopting these in regional management plans; in addition, country representatives should take the message back for better country financial contributions to CECAF;
2. There is a need to explore options for accessing the export levy from UEMOA and ECOWAS which currently is only used for agriculture development. Since fisheries is part of food, it will be important for ministries of fisheries to negotiate for allocation towards CECAF operations; and
3. There was a need for CECAF member states to present issues of CECAF and other ocean management matters to the African Union Specialised Technical Committee (STC) on agriculture, environment, rural development and fisheries (ministerial conference), which was to be held from 21 to 25 October 2019 in Addis Ababa.

In addition to this, the authors of this report would recommend that key existing or past funding organisations/partners for CECAF – namely the FAO, Norad, the European Union and Netherlands and Spain – all of whom have made special contributions in the past – be canvassed as to their responses to the practical proposals for initial steps in this revised report, which revision includes mainly comments as received from CECAF members at the September 2019 CECAF plenary, and follow-up written comments received from several members.

Widening the impacts of CECAF's internal review is a general theme not only of this report, but also of the general tone of discussions at the September 2019 CECAF Plenary itself. However, the initiative now likely lies with primary funders.

To recall, the initial practical steps that we have suggested FAO and its historical funding partners now need to consider are:

- (i) Whether they wish to collaborate on initial capacity and funding enhancements to CECAF (or encouraging others within their ambit to do the same)
  - a. In what ratios for what period and
  - b. According to what longer term strategic plan; and
  - c. Which of the options for example in figure 7 or table 4 of this report (or some modification of them) they may jointly agree to; and
- (ii) Whether and when to bring ECOWAS and possibly ECCAS into this process; and
- (iii) Whether and when to bring current non-member DWFNs (given current fishing patterns especially China) into the process; and then
- (iv) Testing proposals their on (i), (ii) and (iii) with other interested and affected parties, as may be suggested from the CECAF Secretariat; and then
- (v) Implementing identified and agreed strategic pathways such as those sketched earlier in figure 7, **or some agreed modification thereof.**



### 13. Bibliography

- Arnason, R. 2000. *Costs of Fisheries Management: Theoretical and Practical Implications*. IIFET 2000 Proceedings.
- Asheim B. 2011. *The changing role of learning regions in the globalising knowledge economy: A theoretical re-examination*. Regional Studies, Taylor & Francis (Routledge). <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00746199/document>
- Country Economy. [online]. 2018. [Cited March 2019] <https://countryeconomy.com/demography/population>
- European Union. 2018. *The EU Fish Market 2018 Edition*. Brussels Belgium. [https://www.eumofa.eu/documents/20178/132648/EN\\_The+EU+fish+market+2018.pdf](https://www.eumofa.eu/documents/20178/132648/EN_The+EU+fish+market+2018.pdf)
- FAO. 2016a. *Directions for improved functioning of CECAF, and collaboration with other regional and sub-regional organizations*. CECAF/XXI/2016/7. 18. <http://www.fao.org/fishery/docs/DOCUMENT/cecaf/cecaf21/7e.pdf>.
- FAO. 2016b. *Western Central Atlantic Fishery Commission. Findings of the independent cost-benefit assessment of the options for strategic re-orientation of WECAFC*. Kjartan Hoydal. FAO Fisheries and Aquaculture Circular. No. 1117. Bridgetown, Barbados.
- FAO. 2017a. *Basic texts of the Food and Agriculture Organization of the United Nations*. Volumes I and II 2017 Edition. Rome. 245. <http://www.fao.org/3/K8024E/K8024E.pdf>.
- FAO. 2017b. *Recommendations and resolutions to WECAFC 17 for SAG review*. Rome, Italy. <http://www.fao.org/3/a-bs249e.pdf>
- FAO. 2018a. *The State of World Fisheries and Aquaculture 2018 - Meeting the sustainable development goals*. Rome. <http://www.fao.org/3/i9540en/i9540en.pdf>
- FAO.2018b. *APFIC's 2018-2019 Programme of Work and Budget*. Bangkok. <http://www.fao.org/3/CA0082EN/ca0082en.pdf>
- Georgiyou L. 2015. *Value of Research*, European Commission, Brussels. [https://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/expert-groups/rise/georgiyou-value\\_research.pdf](https://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/expert-groups/rise/georgiyou-value_research.pdf)
- Bingöl H. 2017. *Conflict Management Strategies in Mergers and Acquisitions: A Comparative Case Study of Industry-specific Human Diligence*. Galatasaray Üniversitesi İletişim Dergisi. 203-203. 10.16878/gsuilet.324858.
- Haspeslagh, P.C. and Jemison, D.B. 1991. *Managing Acquisitions: Creating Value through Corporate Renewal*. Free Press, New York.
- Katikiro R. and Macusi E.D. 2012. *Impact of Climate Change on West African Fisheries and its Implications on Food Production*. Journal of Environmental Science and Management. ([www.researchgate.net/figure/Employment-fishery-contribution-to-GDP-and-government-revenues-for-selected-West\\_tbl1\\_234016250](http://www.researchgate.net/figure/Employment-fishery-contribution-to-GDP-and-government-revenues-for-selected-West_tbl1_234016250)).
- Stable Seas. 2017. [online]. Colorado, USA. [Cited March 2019] (<https://stableseas.org/issue-areas/fisheries#2>.)
- Weber, Y. and Schweiger, D.M. 1992. *Top management culture conflict in mergers and acquisitions: a lesson from anthropology*, International Journal of Conflict Management, Vol. 3 No. 4, pp. 285-302. <https://doi.org/10.1108/eb022716>

## 1. Contexte et objectifs

L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a choisi Profmac Entreprises, par le biais d'un appel à manifestation d'intérêt, de la culture pour mener une étude indépendante afin d'identifier différentes options à l'appui d'un meilleur fonctionnement du Comité de la pêche pour l'Atlantique Centre-Est (COPACE), y compris une analyse coûts-avantages. Les principales perspectives qui sont adoptées à cet égard sont celles de l'économie du développement et du changement organisationnel des organismes de pêche.

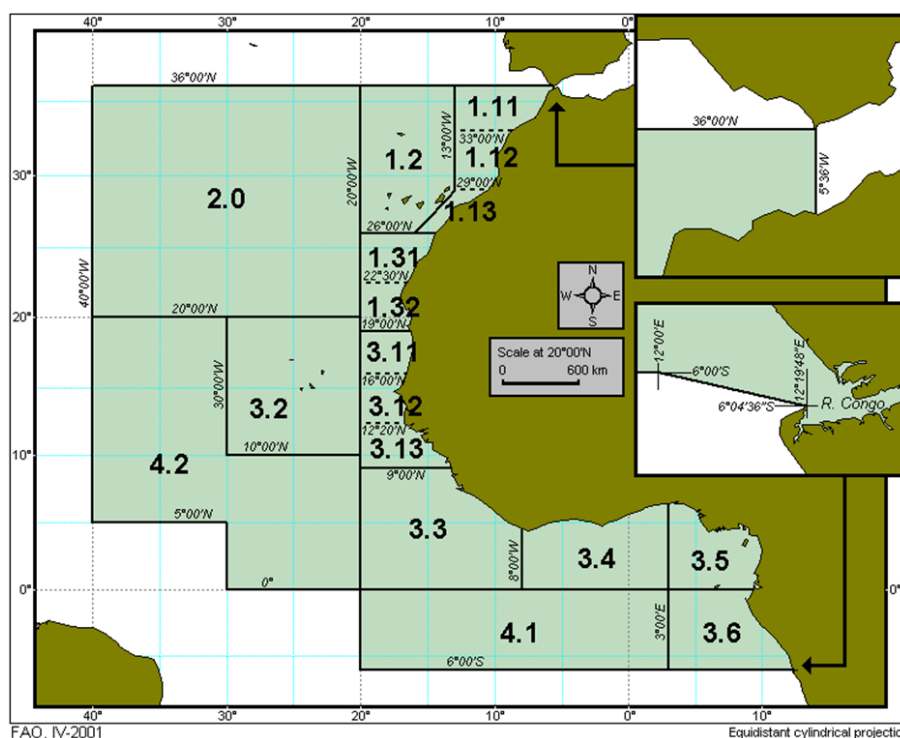
Notre objectif principal, selon notre mandat, a été sur les options organisationnelles futures pour le COPACE. Cette orientation découle des préoccupations relatives aux contraintes financières et de la capacité exprimée, par exemple, dans les statistiques budgétaires sur les pêches en Afrique de l'Ouest, les réunions précédentes du COPACE et les publications du COPACE.

Le COPACE est une organisation de l'article VI en termes de Constitution de la FAO, qui prévoit "commissions, dont la composition est ouverte à toutes les Nations Membres et Membres Associés, ou des commissions régionales ouvertes à toutes les Nations Membres et Membres Associés dont les territoires sont situés en totalité ou en partie dans une ou plusieurs régions, pour conseiller sur la la formulation et la mise en œuvre des politiques et de coordonner la mise en œuvre des politiques » (FAO. 2017a). La COPACE est chargée de promouvoir l'utilisation durable des ressources marines vivantes dans son domaine de compétence (l'Atlantique Centre-Est) par la bonne gestion et le développement des opérations de pêche et de pêche.

Une partie des défis futurs du COPACE est liée au manque relatif de ressources et de capacités de l'État en Afrique de l'Ouest, en plus d'autres priorités environnementales et de développement urgentes de la plupart de ces pays. En outre, le rapport de la 21e session du COPACE qui s'est tenu à Dakar en avril 2016 (ci-après appelé la Note de réunion 2016) a fait observer qu'il existe un certain nombre d'autres organisations de pêche régionales dont les préoccupations se chevauchent avec celles de la COPACE, des intérêts plus localisés (tels que la Commission régionale de la pêche, le Comité de la pêche pour le golfe du Centre-Ouest de la Guinée et la Commission Régionale des Pêches du Golfe de Guinée (COREP)). En outre, il existe des entités ayant des intérêts plus larges en matière de pêche de l'Ouest et de l'Afrique du Nord (comme la Conférence ministérielle sur la coopération halieutique entre les États africains riverains de l'Atlantique, ou COMHAFAT), mais qui s'intéressent peut-être moins à l'ensemble de l'Atlantique central oriental. Nos recherches indiquent toutefois qu'il ne s'agit pas de chevauchements intrinsèquement problématiques et que l'augmentation de la COPACE peut se produire de façon indépendante sans nuire aux relations entre les organismes sous régionaux et le COPACE. En fait, il devrait y avoir des retombées pour eux.

Les principaux enjeux qui nous sont évidents concernent les relations intercontinentales (par exemple, l'UE/CEDEAO). L'Atlantique Centre Est établit des contacts côtiers presque exclusivement avec les pays d'Afrique de l'Ouest (L'Espagne est l'exception européenne à cette règle). Étant donné que de nombreux pays non africains pêchent dans les eaux plus larges de l'Atlantique Centre-Est, alors que les pays africains sont majoritaires dans le COPACE, ils ne sont pas nécessairement les principaux bénéficiaires de la pêche dans l'Atlantique Central Est. (La FAO énumère les membres du COPACE comme étant : Angola, Bénin, Cameroun, Cabo Verde, Représentant du Congo, Congo, Côte d'Ivoire, Cuba, Guinée équatoriale, Union européenne, France, Gabon, Gambie, Ghana, Grèce, Guinée, Guinée-Bissau, Italie, Japon, République de Corée, Libéria, Mauritanie, Maroc, Pays-Bas, Nigeria, Norvège, Pologne, Roumanie, Sao Tomé et Principe, Sénégal, Sierra Leone, Espagne, Togo et États-Unis d'Amérique).

**Figure 1** Carte de l'Afrique du Nord-Ouest et Atlantique Centre-Est (zone de pêche FAO 34) et des subdivisions.



C'est dans ce contexte qu'une analyse coûts/avantages des différentes options stratégiques futures du COPACE a été commandée par le Fonds régional de la FAO pour l'Afrique et financée par l'UE<sup>71</sup>. Le rapport de la réunion du 20-22 avril 2016 à Dakar du COPACE (Note de réunion 2016) a diagnostiqué que les questions liées aux contraintes de capacité (humaines et financières) étaient centrales. Il a formulé des recommandations générales sur la façon dont certaines de ces questions peuvent être abordées, bien qu'elles soient en grande partie qualitatives et font référence à un éventail d'options plutôt qu'à une option privilégiée.

L'équipe d'étude a déjà eu des discussions et des communications avec les dirigeants de la Commission européenne de la pêche, avec la DG MARE de l'Union européenne; et a travaillé avec le personnel de la FOA à Accra, Dakar et le personnel de pêche de la FAO Quartier général à Rome. En outre, des réunions en face-à-face ont eu lieu en Afrique avec des représentants des organismes de pêche sous régionaux et un échantillon de pêcheurs artisans ordinaires. En outre, des courriels et des correspondances téléphoniques ont été faits avec un éventail d'experts en économie du développement de la pêche en Afrique<sup>72</sup>.

<sup>71</sup> Le COPACE 21 a recommandé une étude et l'UE a proposé de la financer. L'origine du financement n'a été connue par le consultant principal qu'après qu'il ait présenté son projet, et n'a pas influencé son analyse ou ses conclusions, bien que les critiques ultérieures de l'UE aient été prises en compte dans les révisions et les extensions incorporées ici.

<sup>72</sup> Les personnes interrogées au sujet des questions de fond relatives aux pêches de l'Atlantique et au COPACE comprennent (approximativement par ordre chronologique): En mai 2019 - Isabelle Viallon, Christine Rockman, Luis Molledo et Ivan Vazquez-Perez de l'UE / DG MARE à Bruxelles, Belgique; Manuel Barange, Merete Tandstad, Eliana Haberkom, Pierro Nanini, Raymond Van Androy et Tarub Bahri de la FAO à Rome, Italie; En juin 2019 - Martin VanDerNaaap de la FAO-RAF, Ghana; En juillet 2019, (tous dans diverses régions d'Afrique) M. Mohamed Sadiki de COMHAFAT-ATLAFCO; M. Sidiya Diof, président du Groupe de travail sur les pêches artisanales du COPACE, Sénégal; M. Istifanus Emmanuel Pwaspo, Directeur adjoint Département fédéral des pêches, Ministère fédéral de l'agriculture et du développement rural, Abuja, Nigéria; Dr Christian Domtani ALI, Direction des pêches et de l'aquaculture, Lomé - TOGO; M. Kossi Maxoe SEDZRO, ancien président du sous-comité scientifique du COPACE, Lomé, Togo; M. Séraphin DEDI NADJE, Secrétaire exécutif, Comité des pêches pour le centre-ouest du golfe de Guinée (FCWC), Tema, Ghana; M. Kossi Ahoedo, scientifique, Direction des pêches et de l'aquaculture (DPA), Lomé Aller; M. Paul Bannerman, directeur adjoint, Commission des pêches du Ghana, Accra, Ghana; Dr Bamba Banja, Secrétaire permanent, Ministère des pêches et des ressources en eau (MoFWR), Banjul, Gambie ; le secrétaire du COPACE Ndiaga Gueye et l'officier des pêches FAO-RAF Dismas Mbabazi, à Accra, Ghana; M. Dadzie et le

Sur cette base, notre analyse fondamentale du COPACE est que:

- i. (i) Il est relativement fort dans le contexte ouest-africain en termes de recherche liée à la pêche, de conseil scientifique, de gestion et de développement de la pêche, et d'efforts d'information; mai
- ii. Dans un contexte africain plus large et plus global, la recherche et les capacités scientifiques ne sont pas aussi puissantes que cela devrait être en rapport avec l'importance économique actuelle et potentielle de la pêche en Afrique de l'Ouest dans le premier cas, et dans le Nord-Ouest de l'océan Atlantique Centre-Est de l'Afrique dans le second cas; et cela
- iii. Bien qu'elle ait pu percevoir des « concurrents/chevauchements » de l'Afrique de l'Ouest en termes d'organisations régionales des pêches, les autres ont tendance à avoir une adhésion moins inclusive et des accents de fond différents du COPACE dont l'avantage comparatif est comme dans (i) ci-dessus (toutefois, une modification à cette hypothèse émerge au fur et à mesure que ce rapport se déroule); et
- iv. Par conséquent, notre hypothèse principale opérationnelle est que: Avec les améliorations financières et organisationnelles, les coûts économiques d'un COPACE révisé devraient être bien inférieurs à ses avantages.

## 2. Questions clés de l'analyse coûts-avantages informant une perspective stratégique initiale sur le COPACE

Comme nous l'avons laissé entendre dans un rapport antérieur au COPACE, il existe des questions empiriques et conceptuelles clés en matière d'études et de gestion des pêches qui doivent être examinées au premier plan en ce qui concerne les analyses coûts-avantages du COPACE et les options reliées. Les plus importants d'entre eux sont:

**Échelle de la pêche:** Premièrement, en termes d'échelle, la production de poisson africaine doit généralement se situer dans une perspective mondiale afin d'en évaluer l'ampleur économique relative. Comme on peut le déterminer à partir de la figure 2 ci-dessous, la pêche africaine à l'échelle mondiale est relativement faible, en particulier si l'on considère la taille du continent africain et ses océans associés qui (géographiquement) sont plusieurs fois ceux de l'Europe; ou plus comparable à celle de l'ensemble de l'Amérique; ou plus grande que l'Asie dans son ensemble. En comparaison, l'agriculture par exemple, est actuellement relativement plus importante que la pêche pour l'Africain moyen, qu'on ne le dit pour l'Espagnol moyen ou le Chinois. Il ne s'agit pas de diminuer le potentiel économique de la pêche en Afrique, mais en partie d'expliquer sa négligence historique à ce jour par les gouvernements africains.

**Répartition des ressources et des avantages:** Étant donné que la consommation de poisson par habitant est plus élevée en Europe et dans certaines parties de l'Asie qu'en Afrique, il n'est pas difficile de déduire qu'il y aura presque inévitablement des exportations importantes des océans l'Afrique à d'autres parties du monde<sup>73</sup>. Bien que les membres de la COPACE comprennent la plupart des pays qui pêchent dans la région des océans Afrique du

---

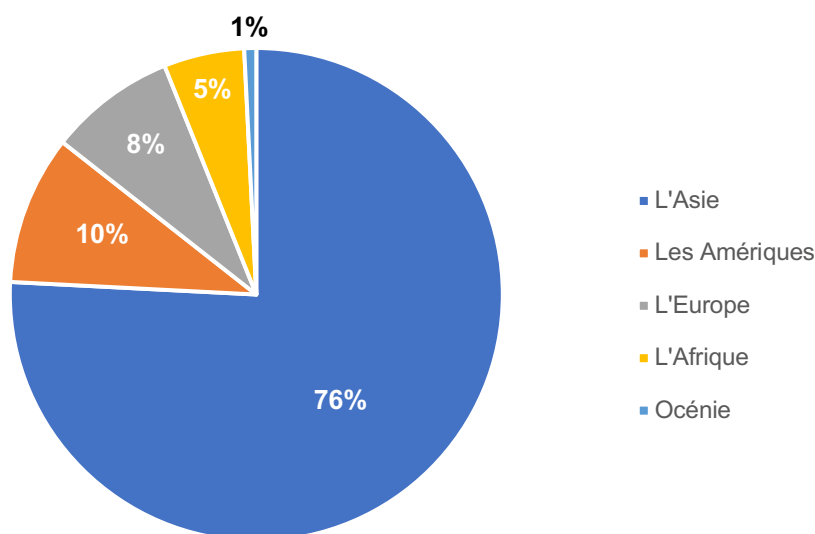
Dr Sedzro, ancien président du COPACE au Togo; Pêcheurs artisanaux sélectionnés à Dakar, Sénégal (pour les discussions relatives à la recherche sur le terrain), membres du Secrétariat de la CSRP, Dakar Sénégal et Paula Anton, FAO, Dakar Sénégal; En septembre 2019 - Sakchai McDonough de la FAO-RAF, Ghana. De plus, en septembre 2019, des commentaires écrits sur un premier projet de rapport ont été reçus via le COPACE de représentants de douze pays membres différents. Les contributions de toutes ces sources et d'autres ont été synthétisées et prises en compte dans la mesure du possible (il y avait parfois des opinions minoritaires contradictoires) dans le présent rapport.

<sup>73</sup> Une [estimation](#) que nous connaissons suggère qu'un quart de la pêche au large de l'Afrique de l'Ouest n'est pas déclarée ; et que, de loin, la zone la plus importante/la plus intense de pêche mondiale par les flottes de longue distance chinoises se trouve au large des côtes ouest-africaines

Nord-Ouest - Atlantique Central Est, certains grands utilisateurs ne sont pas représentés (p. ex. la Chine). La légitimité perçue du COPACE peut être liée à ces points.

**Variabilité des enjeux économiques:** Les facteurs empiriques et économiques conceptuels mentionnés ci-dessus concernant une C.B.A. et les options organisationnelles sont compliqués par des enjeux économiques variables dans la pêche en Afrique de l'Ouest. L'étendue proportionnelle de l'intérêt direct (ou « pieu ») dans les pêches à proximité ou à l'intérieur de l'Afrique de l'Ouest en général, ou dans la région des océans de l'Atlantique Centre-Est varié fortement d'un pays à l'autre, et dans l'ensemble, elle est assez faible. Comme le souligne la publication FAO/NEPAD, la valeur de la pêche africaine, les pêcheries de toutes sortes ne représentent qu'environ 1 % du PNB en moyenne<sup>74</sup> en Afrique; bien qu'en termes proportionnels, la pêche soit relativement plus importante en Afrique de l'Ouest, en particulier la pêche artisanale. Cependant, en Afrique de l'Ouest elle-même, il existe des variations substantielles, la Sierra Leone et la Mauritanie étant par exemple plus dépendantes économiquement de la pêche que la Guinée (voir par exemple le tableau 1 ci-dessous). Ainsi, au sein même de l'Afrique de l'Ouest, les défis liés à la gestion des pêches sont plus ou moins significatifs pour les différents gouvernements. Le niveau apparemment faible d'intérêt et d'engagements en matière de ressources de certains États a été une grande préoccupation exprimée lors de la plénière de septembre 2019. Le représentant du Cameroun à la plénière de septembre 2019 du COPACE, par exemple, a souligné l'importance des experts pour préciser la pertinence du COPACE pour le développement socio-économique pour les décideurs et a proposé ce que les décideurs pourraient faire pour améliorer le financement<sup>75</sup>.

**Figure 2** Part de la production de pêche africaine dans le contexte mondial.



Source: Union européenne 2018

**Il y a un problème de 'leadership':** Contrairement à au moins deux des cas de l'ORP africains les plus réussis, il n'existe pas encore en Afrique de l'Ouest un « pays de tête » évident, tant avec la force économique et l'assiette fiscale globales que le niveau d'enjeu dans la pêche, pour l'avoir encouragé à prendre les devants. Contrairement au Maroc<sup>76</sup> ou à

<sup>74</sup> Bien sûr, cette moyenne rapportée cache des variations sous régionales significatives, la Mauritanie et le Cap-Vert n'étant que deux exemples de contributions à la pêche au PIB dont les ordres de grandeur sont supérieurs à 1 %. Cependant, certaines des plus grandes économies d'Afrique ont encore peu d'investissements dans la pêche.

<sup>75</sup> Cité dans le document AGENDA 6: Independent Cost-Benefit Assessment: directions for improved functioning of COPACE (COPACE/XXII/2019/5) - Commentaires détaillés, fournis par Dismas Mbabazi de la FAO le 30 septembre, 9.

<sup>76</sup> Le Maroc est membre de la COPACE mais s'est sans doute considéré comme plus central pour COMHAFAT.



l'Afrique du Sud, par exemple, qui ont tous dirigé de leur plein gré et habilement des ORPs ou leurs équivalents, du moins dans un sens de fait, il n'y a pas d'équivalent ouest-africain. Le Nigéria, qui en termes de domination économique est l'équivalent économique ouest-africain du Maroc ou de l'Afrique du Sud dans leurs régions respectives, apparemment n'a pas le niveau d'enjeu dans la pêche de l'un ou l'autre de ces équivalents. En revanche, l'Espagne et les Pays-Bas ont par le passé fourni un financement substantiel au COPACE.

**Tableau 1** Indicateurs de la variabilité de l'importance économique de la pêche dans un échantillon de pays d'Afrique de l'Ouest.

| Pays          | Nombre de personnes employées | Contribution au PIB (%) | Recettes publiques (millions de dollars US par année) | Contribution aux recettes publiques (%) |
|---------------|-------------------------------|-------------------------|---|---|
| Cap-Vert      | 8 800                         | 1-2                     | 0,9   | N/A                                     |
| Gambie        | 3 100                         | 2,4-12                  | N/A   | 7                                       |
| Guinée        | 30 000                        | 1,3                     | 4,3   | 2,5                                     |
| Guinée-Bissau | 15 000                        | 7-10                    | 12,7  | 40                                      |
| Mauritanie    | 30 422                        | 5,2                     | 109,1   | 27                                      |
| Sénégal       | 125 354                       | 4,9                     | 1,8   | N/A                                     |
| Sierra Leone  | 250 000                       | 9,4                     | 6,2   | N/A                                     |

Source: Katikiro R. and Macusi E.D. 2012.

En conséquence, il y a ce que les économistes des ressources appellent un « dilemme collectif »<sup>77</sup> au sujet de la gouvernance régionale de la pêche en Afrique de l'Ouest, plus évident qu'ailleurs.

**La croissance d'un dilemme collectif et des perceptions publiques de l'illégitimité:** À la suite du dernier point, nos premières enquêtes ont suggéré qu'il semblait y avoir parmi les membres du COPACE (et non les seuls d'Afrique de l'Ouest) un classique dit collectif dilemme, tel que défini en termes économiques. Autrement dit, les membres du COPACE ont peut-être des intérêts communs dans le maintien de pêches saines, mais des spécifications imprécises en matière de droits de propriété et les droits et responsabilités connexes empêchent des mesures rationnelles et collectives de résolution de problèmes. Cela est compliqué par des clivages géopolitiques réels et perçus. Par exemple : Ce que la plupart des États d'Afrique de l'Ouest semblent avoir en commun les uns avec les autres, ce sont les préoccupations relatives à la « pêche étrangère » soit dans leurs eaux territoriales, soit à proximité et, à cet égard, la diminution des stocks de poissons et la santé des pêches (bien que la recherche montre en fait que les parts de la pêche en Afrique de l'Ouest ont augmenté plus rapidement dans les zones économiques exclusives que la pêche étrangère).

Cette opinion est également reflétée par plusieurs ONG internationales de pêche. Certains d'entre eux notent une relation empirique, au niveau sous régional, entre la mauvaise santé des pêcheries côtières et les niveaux élevés de pêche étrangère au large (Stable Seas, 2017).

Malgré les réserves qui pourraient surgir au sujet de la science à l'origine de ces généralisations, il est intéressant de comparer cette tendance à plusieurs autres régions africaines où, en comparaison, les niveaux de santé des pêches déclarés sont beaucoup meilleurs et les niveaux de pêche étrangers moins importants. Un exemple est celui de la SADC, en Afrique australe, où la SADC elle-même et au moins l'une des capacités de gestion de la pêche de facto de l'un de ses membres s'est accumulée au cours de nombreuses décennies (étant donné les enjeux économiques assez élevés de la pêche dans ce pays) qui

<sup>77</sup> Le concept d'un dilemme collectif concernant des ressources telles que la pêche océanique a été élaboré à plusieurs endroits, à un niveau de gestion plus générique, par exemple par Gary Miller dans son livre *Managerial Dilemmas*, Cambridge University Press, 1992; et avec une référence plus spécifique à la gestion de l'environnement par des contributions à la revue *Environmental Economics*.

ont donné de meilleurs résultats. Un autre exemple serait celui de l'Afrique de l'Est et des îles de l'océan Indien, où des interventions extérieures/internationales ont récemment aidé à remédier aux dilemmes collectifs de la gestion des pêches. (Les faits selon lequel les communautés économiques régionales ont joué un rôle clé ici seront repris plus tard).

C'est peut-être avec ce type d'analogie dans le contexte ouest-africain que l'UE, par exemple, a récemment décidé de soutenir la CEDEAO en ce qui concerne le renforcement des capacités dans le traitement des pêches INN dans le cadre de son programme PESCAO, et à cet égard, elle soutiendrait non seulement la CEDEAO mais aussi les organismes régionaux de pêche de l'Afrique de l'Ouest autre que COPACE<sup>78</sup>. La question se pose donc de savoir s'il pourrait y avoir une solution analogue dans les domaines de la recherche et de l'information en Afrique de l'Ouest, en particulier avec le COPACE. Ce sont ces domaines de recherche et d'information dans nos enquêtes à ce jour - et aussi le concept de soi du COPACE<sup>79</sup> - que le COPACE émerge d'avoir un avantage comparatif régional.

Par conséquent, l'analyse associée du 'CBA' et des options devra se concentrer plus particulièrement sur les coûts économiques et les avantages d'une meilleure gestion de la recherche et de l'information dans le secteur de la gestion des pêches en Afrique de l'Ouest et dans les régions océaniques de l'Atlantique Centre-Est et rôles et modèles de financement du COPACE à cet égard. Nous revenons sur ces priorités à plusieurs endroits du rapport, y compris le dernier chapitre. Cependant, comme nous l'expliquons dans la section suivante, le processus de travail pour cette mission était itératif et nous a obligés à faire évoluer notre champ de travail, en plus de répondre à plusieurs séries de commentaires sur des projets antérieurs tirés de plusieurs sources au sein de la FAO et du COPACE. Cela signifiait, par exemple, également considérer les rôles du COPACE au-delà de l'application de la recherche, et réfléchir aux organismes d'application et de gestion de la recherche halieutique ailleurs dans le monde.

---

<sup>78</sup> Cette référence web à la récente collaboration de l'UE avec la CEDEAO en matière de pêche note que: « La contribution de la pêche au développement économique de l'Afrique de l'Ouest est sous-optimale et la gestion actuelle de la pêche menace la sécurité alimentaire, les moyens de subsistance biodiversité marine. Le changement climatique risque d'aggraver cette situation. Parmi les principaux problèmes et problèmes à résoudre figurent la mauvaise gestion des stocks de poissons, l'importance de la pêche INN et le manque de coordination et de coopération entre les institutions régionales et les autorités nationales compétentes.

Le programme PESCAO vise à améliorer la gouvernance régionale de la pêche en Afrique de l'Ouest grâce à une meilleure coordination des politiques nationales de la pêche. Tout d'abord, il soutiendra la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) dans l'élaboration d'un cadre pour les priorités régionales en matière de pêche et facilitera la coopération avec les organisations sous régionales et les partenaires au développement. Deuxièmement, il s'appuiera sur les capacités des autorités nationales et régionales compétentes de surveillance, de contrôle et de surveillance pour dissuader la pêche INN. Pour ce faire, il y aura un partenariat avec la Commission régionale de la pêche, le Comité des pêches du golfe de Guinée et l'Agence européenne de contrôle des pêches. Troisièmement, il appuiera les approches coordonnées de gestion partagée des pêches ». Fait intéressant, ni la recherche ni le COPACE ne sont mentionnées ici, alors que, de l'avis de plusieurs commentateurs experts, ainsi que des auteurs de ce rapport, c'est la force comparative de la COPACE dans le contexte de organismes régionaux de pêche ouest-africains.

<sup>79</sup>En termes d'auto-concept, le procès-verbal de la vingt unième réunion 2016 de la COPACE indique dans son Résumé et au départ que : « Dans le cadre de son rôle consultatif, la COPACE a, tout au long de son histoire, effectué des évaluations des pêches et des stocks pêchés dans sa zone de recommandations de mesures de gestion à mettre en œuvre par ses membres, dans le but de promouvoir l'utilisation durable des ressources marines vivantes conformément à son mandat". Toutefois, il convient également de noter que, selon la septième session du sous-comité scientifique de la COPACE qui s'est tenue à Tenerife, en Espagne, du 14 au 16 octobre 2015 (désormais septième session) par. 85 il a été dit: « Les problèmes les plus critiques rencontrés sont généralement une gestion et une capacité scientifiques insuffisantes, la nécessité d'engager plus efficacement les parties prenantes et des conflits entre les objectifs à long terme de durabilité et les besoins économiques».



### 3. Méthodologie et une perspective sur le financement

#### 3.1 Le mandat et les méthodes

Le mandat de cette étude exigeait une variété de méthodes pour parvenir à ce qui pourrait être considéré comme des recommandations pratiques et utiles, mais qui sont également cohérentes à l'échelle mondiale. Le mandat a précisé une liste d'activités qui ont été conçues comme étant opérationnellement séquentielles, et celles-ci ont été faites en grande partie dans cet ordre.

Ces activités étaient les suivantes:

- Examiner les documents et rapports existants pour les pays membres de la COPACE, y compris le suivi des dépenses publiques, les examens budgétaires du secteur des pêches, les rapports annuels des donateurs et des bureaux de pays, les rapports périodiques et d'autres organismes régionaux de pêche (ORP) et leurs rapports dans région et son efficacité par rapport aux organismes connexes de la région de l'Afrique de l'Ouest et centrale.
- Mener des entrevues avec des informateurs clés (téléphone, face à face, discussions de groupes de discussion, etc.) avec les ministères, les institutions de recherche sur les pêches, d'autres organisations des Nations Unies, les partenaires, et d'autres organisations régionales de pêche sur l'efficacité de la COPACE dans l'exécution de son mandat;
- Organiser des consultations avec les intervenants pour discuter et valider les conclusions de l'étude d'évaluation indépendante en mettant l'accent sur les contraintes, les facteurs habilitants, l'engagement de l'économie politique dans ce domaine;
- Entreprendre des missions par pays pour combler les lacunes critiques relevées lors des consultations<sup>80</sup> avec les intervenants;
- Présenter les résultats de l'étude aux fins de discussion et d'approbation<sup>81</sup> au cours de la 22e session ordinaire de la COPACE.

Les constatations à un stade assez précoce de cette séquence ont toutefois mené à nos recommandations au COPACE en juin 2019 selon lesquelles notre méthodologie serait également élargie pour englober également des perspectives comparatives plus internationales. En particulier, il est apparu à des stades relativement précoces de notre recherche qu'une perspective plus globale sur la recherche sur les pêches de la COPACE et les défis possibles en matière de gestion était nécessaire afin d'offrir des solutions durables. Bon nombre des symptômes de ce besoin d'une perspective plus globale sont apparus en lisant la documentation de recherche sur les statistiques de la pêche, qui indiquait des niveaux assez élevés de pêche dans la région de l'Atlantique Centre-Est, y compris par les membres non-membres de la COPACE, et aussi plusieurs symptômes de surpêche. Compte tenu des facteurs externes, le simple fait de se concentrer sur l'efficacité interne potentielle de la COPACE ne pouvait donc pas résoudre les défis reconnus qui ont donné lieu à notre affectation à l'origine.

Ce rapport résume les principaux résultats comme base de discussion à la fois avec le COPACE et ses partenaires les plus susceptibles d'améliorer l'organisation. L'analyse et les

---

<sup>80</sup> Des visites au Ghana, au Togo, au Sénégal et au Gabon ont été entreprises pour vérifier certains faits et problèmes soulevés par certaines parties prenantes. En outre, des réunions avec les parties prenantes ont eu lieu dans plusieurs autres pays africains afin de recueillir les vues des parties prenantes lors des forums panafricains sur la pêche. Le cas échéant, les résultats sont examinés dans les sections suivantes.

<sup>81</sup> Dans la pratique, la présentation des conclusions n'a pas été présentée pour approbation à la 22e session du COPACE mais plutôt pour discussion et commentaires, ce qui a conduit à son tour aux révisions incorporées dans le présent projet.

conclusions tirées ici ont été effectuées sur la base de recherches portant sur les données des pays membres du COPACE, d'enquêtes/expériences de situations analogues ailleurs, et d'entrevues et de discussions avec des informateurs clés, en particulier avec de hauts fonctionnaires des pêches au siège de la FAO à Rome, à la CE et à la DG MARE de l'UE à Bruxelles; et avec des représentants de COMHAFAT, de la CSRP et de COPACE lui-même, notamment par le biais de visites au Ghana, au Sénégal et au Togo entre autres pays africains. Les commentaires de nombreux pays et organisations membres sur un projet de discussion ont conduit à des révisions et des extensions reflétées dans une version révisée datée du 8 octobre 2019 ; et d'autres commentaires reçus par l'entremise du COPACE par la suite ont donné lieu à une série supplémentaire de révisions reflétées dans la présente version.

Au cours de ce travail, nous avons également découvert l'existence de certains parallèles d'examen organisationnel à notre propre mission, dont nous n'étions pas au courant auparavant, comme en fait l'exemple l'article 5 du présent rapport. La complexité des cas de l'Atlantique centre-ouest et d'autres cas (p. ex. du Pacifique), impliquant des aspirations ou des transformations réelles en organisations régionales de gestion des pêches, a augmenté le niveau d'activités que nous attendions, et la sophistication méthodologique requise dans le présent rapport.

En particulier, au lieu de se concentrer uniquement sur ce que nous avons détecté, il y avait des options politiques limitées pour réaliser l'efficacité interne, une approche plus stratégique vers la croissance et le développement organisationnels potentiels et « l'orientation extérieure » était exigée de nous. Dans une certaine mesure, cela était implicitement anticipé dans le mandat original, qui, déjà dans son titre officiel du projet, reconnaissait que l'analyse coûts-avantages n'était qu'un outil à envisager dans le cadre d'un examen d'un plus large éventail « d'options pour améliorer le fonctionnement organisationnel ». En outre, alors que, d'une lecture, l'accent du mandat pourrait apparaître sur les questions internes du COPACE, les sorties 2 et 3 demandées par le mandat pointaient dans d'autres directions. Il a été dit qu'il y avait un besoin pour le:

- « **Développement d'un éventuel processus de réorientation stratégique** pour la COPACE dans le but d'améliorer la gestion des pêches et l'utilisation durable des stocks de poissons dans la zone de compétence de la COPACE afin de respecter **les obligations nationales et internationales** énoncées dans les d'accords et d'instruments.
- Établissement et **adoption de stratégies appropriées et efficaces pour que la COPACE s'acquitte de son mandat** et des moyens de renforcer son contexte organisationnel actuel (Mandat, annexe 1, p.2, accent ajouté).

Les auteurs de ce rapport ont pris ces directives au sérieux, et nous avons constaté que des considérations de stratégie étaient nécessaires à maintes reprises, ce qui allait au-delà de la liste des activités envisagées dans le mandat. Ces directives ont été renforcées par des commentaires reçus sur un projet de discussion antérieur, et sa première révision, où des précédents créés ailleurs dans le monde et un mandat organisationnel potentiellement nouveau ont parfois été soulignés.

Ces facteurs ont rapproché la mission de la recommandation sur la croissance et le développement organisationnels futurs. Il a également soulevé des questions concernant la question de savoir si les recommandations, par exemple en ce qui concerne le financement de la COPACE, pouvaient être considérées comme durables et reproductibles à l'échelle mondiale, par exemple dans d'autres régions océaniques de la FAO.

## 3.2 Une perspective mondialiste sur le financement

Étant donné que la COPACE est issue des Nations Unies, il nous a semblé imprudent de recommander de nouvelles formules de financement pour la COPACE qui ne pourraient pas, en principe, être faites dans d'autres domaines/régions, tout en demeurant financièrement viables pour ceux qui le payaient.

À cet égard, nous avons élaboré un modèle générique de financement des organismes régionaux de recherche et de gestion des pêches, pour examen non seulement par la COPACE, mais aussi par des organismes équivalents ailleurs dans le monde. Le modèle est:

$$C = f(C_{\text{moyenP.P}})$$

Lorsque C est la contribution,  
F est la relation fonctionnelle (p. ex. linéaire, etc.)  
C<sub>moyenP</sub> est la consommation moyenne de poisson  
P – population.

En outre, s'il était déterminé que, comme c'est généralement le cas avec les systèmes fiscaux, ce ratio devrait être modifié en fonction des capacités de paiement (c'est-à-dire des revenus comparatifs), la formulation ci-dessus pourrait être modifiée en fonction du produit national brut (ou plus précisément, du bloc régional) par habitant. Par conséquent:

$$C = f(\text{aveFC.P}).\text{PNB per capita.}$$

La justification d'une telle formulation devrait devenir plus claire à la lecture de notre rapport global, mais elle est présentée à un stade précoce afin que le lecteur puisse comprendre les raisons de certains aspects de la structure du rapport. Par exemple, les sections 5 et 6 du présent rapport examinent des documents relatifs aux justifications de la durabilité du financement d'organismes tels que le CEEAF. Cependant, chaque fois que de nouveaux financements et une nouvelle croissance organisationnelle et le développement sont à l'ordre du jour, les questions de partenariat et de processus stratégiques ont tendance à suivre inévitablement. C'est pour ces raisons que les sections 7 à 9 du présent rapport traitent assez longuement des questions de processus stratégiques, comme l'ont appris nos discussions avec les parties prenantes et la lecture de documents sur les précédents internationaux et les principes de croissance et de changement organisationnels. Les sections 10 et 11 découlent également de l'obligation de tenir compte des facteurs d'équité et de prudence tant dans les dépenses éventuelles de nouveaux fonds que dans l'examen des implications fiscales internationales de nos recommandations.

## 4. Les forces économiques et la nature du COPACE en tant qu'organisation

Les significations économiques et écologiques de l'Atlantique Centre-Est sont complexes. Cependant, pour simplifier les dimensions économiques : Alors qu'en termes de moyens de subsistance, les zones côtières de l'Afrique de l'Ouest sont celles où la pêche durable est la plus importante par habitant, en termes plus larges de chaîne de valeur et de services écologiques, la plupart de la valeur de la pêche provient soit de la haute mer, soit des régions extérieures des zones économiques exclusives de plusieurs États d'Afrique de l'Ouest. Cela étant, les pays qui sont des acteurs clés sont également ceux où la consommation de poisson provenant de l'Atlantique Centre-Est est la plus importante, à savoir les pays d'Europe, d'Afrique, d'Asie et d'Amérique, approximativement dans cet ordre<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> L'état de connaissance des pays qui consomment réellement du poisson pêché dans l'Atlantique Centre-Est est incomplet, et en fait son amélioration devrait être une priorité de recherche future importante pour la COPACE.

Pour comprendre la nature du COPACE en tant qu'organisation, il faut faire une distinction entre ses caractéristiques formelles et fonctionnelles. Officiellement, en termes de définition juridique, d'appartenance, de mandat, etc., le COPACE est une organisation qui fait partie de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, avec Comité<sup>83</sup> de trente-quatre pays membres aux commandes dans l'élaboration des politiques. Ce caractère formel du COPACE ne peut cependant s'affirmer pleinement que pendant quelques jours tous les deux ans via les sessions plénières, bien que les activités en cours soient plus fréquentes, par exemple via les groupes de travail.

Fonctionnellement, en termes de ce qu'il fait réellement au jour le jour, le COPACE se compose d'un petit secrétariat basé à Accra soutenu par un fonctionnaire technique (secrétaire) basé au bureau régional de la FAO qui peut également faire appel à d'autres spécialistes des pêches au siège de la FAO et dans les bureaux sous régionaux (SFW et SFC à Dakar et Libreville respectivement).

Cependant, il existe un certain nombre d'autres organisations ou projets qui soutiennent et / ou recoupent également le COPACE sur une base assez fréquente, notamment le programme EAF-NANSEN financé par la Norvège exécuté par la FAO<sup>84</sup>, et des organismes de pêche sous régionaux tels que la COREP, le CPCO, la COMHAFAT<sup>85</sup> et la CSRP.

Comme nous l'avons déjà dit, les principales activités qui décrivent les activités quotidiennes du COPACE et les interactions inters organisationnels sont des activités de recherche et le développement de la gestion des pêches axées sur les paramètres sensibles aux politiques de pêche durable.

La définition formelle du COPACE est bien sûr importante, et la question, par exemple, est de savoir si elle doit rester une organisation de la FAO au titre de l'article VI ou s'il doit devenir un article XIV permettant un budget indépendant qui reste cruciale. Ce point doit toutefois être séparé de la question de savoir si le COPACE évolue en tant qu'une Organisation régionale de gestion des pêches. Le statut au titre de l'article XIV et les rôles des ORGP sont des considérations différentes, la première se rapportant principalement au financement et la seconde aux fonctions organisationnelles. Cependant, ces concepts ont parfois été flous, ce qui explique en partie pourquoi les auteurs ont été amenés à examiner le cas de l'analyse coûts-avantages du COPACE dont il est question ci-après.

Mais avant d'en arriver là, sur la question du statut juridique et du financement, il convient de rappeler que d'autres organismes similaires au COPACE (mais ailleurs dans le monde) n'ont pas tous été des organisations guidées par l'article VI de la FAO. En effet, la Commission des pêches pour l'Asie et le Pacifique (APFIC), par exemple, a commencé en tant qu'organe relevant de l'article XIV de la FAO, et a depuis pris de nombreuses formes juridiques différentes au fur et à mesure qu'elle élargissait ses budgets et ses fonctions<sup>86</sup>. Le point ici

---

<sup>83</sup> Nous disons que les trente-quatre membres semblent être ceux qui auraient été considérés comme ayant un intérêt important pour la pêche dans l'Atlantique Centre-Est lorsque la COPACE a été créée, dont dix-neuf membres d'Afrique de l'Ouest.

<sup>84</sup> Le programme EAF-NANSEN est exécuté par la FAO en étroite collaboration avec l'Institut de recherche marine de Norvège et l'agence norvégienne de collaboration pour le développement (Norad). Le navire de recherche Dr Fridtjof Nansen, qui mène des recherches dans de nombreux pays du COPACE, fait partie intégrante du programme. Dans la phase actuelle du programme, le COPACE fait office de comité directeur.

<sup>85</sup> COMHAFAT-ATLAFCO est l'acronyme plus complet de la Conférence ministérielle sur la coopération en matière de pêche entre les États africains riverains de l'Atlantique, mais dans l'usage ordinaire, la première partie est la plus couramment utilisée.

<sup>86</sup> Selon le site Web de l'APFIC : « Les dernières modifications majeures apportées à l'Accord et au Règlement ont été adoptées par l'APFIC lors de sa vingt-cinquième session (Séoul, République de Corée, octobre 1996). Lors de cette session, la Commission a approuvé la recommandation de son Comité exécutif selon laquelle l'Accord et les règles de procédure révisés lors de sa vingt-quatrième session devraient à nouveau être modifiés. L'objectif était de les mettre en conformité avec les Principes et procédures qui devraient régir les conventions et les accords conclus aux articles XIV et XV de la Constitution de la FAO, ainsi que les commissions et comités établis en vertu de l'article VI de la Constitution. (Partie R des textes de base de

est que le fait de tirer des analogies pour l'avenir du COPACE à partir de différentes régions du monde doit également être nuancé par la compréhension des différences de leurs passés.

## 5. Analyse coûts-avantages et précédents: Cas du COPACO

Il est possible que notre mission doive probablement au moins une partie de ses origines - ou du moins sera probablement jugée par certains par rapport à un travail parallèle coût-bénéfice effectué il y a quelques années pour effectuer il y a quelques années pour la Commission des pêches de l'Atlantique Centre-Ouest (COPACO). C'est ce qui est apparu à la lecture des travaux du Dr Kjartan Hoydal commandés par le COPACO il y a environ trois ans (FAO, 2016b). À certains égards, on pourrait s'attendre à ce que notre propre rapport ressemble au rapport Hoydal, bien que, comme nous le faisons valoir ci-dessous, il y ait un certain nombre de raisons de suggérer que ce serait inapproprié.

En particulier, la ligne d'analyse offerte par Hoydal était, qu'il y aurait des avantages économiques substantiels à transformer le COPACO en un Organisation régionale de gestion des pêches. Il a fait des calculé les financiers des coûts probables d'un Organisation régionale de gestion des pêches dans la région de la COPACO par rapport aux avantages imputés et, sur cette base, a recommandé la transformation du COPACO en un Organisation régionale de gestion des pêches. L'hypothèse sous-jacente en l'espèce était que le principal problème était lié à la baisse des prises de pêche, et qu'il s'agissait d'une conséquence directe de l'application inadéquate de la réglementation sur les mers.

Malgré des arguments et des preuves économiques détaillés, la transformation envisagée du COPACO en une Organisation régionale de gestion des pêches ne s'est pas réellement concrétisée. D'après nos informations, c'est en partie parce que son analyse n'était pas suffisamment stratégique. Elle tendait à être innocente de la dynamique politique régionale dans les Caraïbes et des retombées pour l'ONU en général. Notre évaluation est que des aspects d'une telle dynamique intra régionale problématique pourraient également émerger dans le cas de l'Afrique de l'Ouest, en particulier si la transformation institutionnelle est liée à des consultations pays par pays en Afrique de l'Ouest, ou organisme de pêche sous régional, consultations qui sont menées avant l'harmonisation et les accords de la communauté économique régionale, et l'aide extérieure.

En outre, le consensus d'opinion que nous avons trouvé parmi les hauts fonctionnaires de la pêche à Rome et d'autres commentateurs était que, dans le cas du COPACE, les perspectives réalistes d'une transformation en une Organisation régionale de gestion des pêches sont probablement encore plus faibles, non seulement en raison de la politique, mais à cause des fondements organisationnels actuels qui sont trop faibles. Ces bases organisationnelles sont faibles, principalement en raison des budgets de pêche très faibles et des effectifs de la plupart des pays membres. Comme nous l'avons mentionné précédemment, seuls le Ghana et le Nigéria disposent de budgets de 10 millions de dollars OU plus, et la plupart des autres départements de pêche des pays d'Afrique de l'Ouest disposent de budgets de recherche insignifiants sur les pêches. Cependant, l'information, en particulier sur les pêches côtières, s'étend sur des milliers de kilomètres de côtes, ce qui est essentiel à une gestion efficace globale des pêches. Par conséquent, les principales priorités devraient être celles de l'amélioration des compétences existantes en recherche, développement de la gestion des pêches et en surveillance du COPACE.

---

la FAO qui a été révisé par les résolutions 8/91 et 13/93 de la Conférence de la FAO en novembre 1991 et 1993 respectivement). Ces révisions visaient à donner plus de souplesse aux Membres de la FAO dans l'élaboration d'accords en vertu des articles XIV et XV de la Constitution et à permettre un plus grand degré d'autonomie pour les organes établis en vertu de ces accords. Ces amendements ont été approuvés par le Conseil de la FAO lors de sa [centième session](#) en juin 1997 (par. 88 du Rapport du Conseil)".

Comprendre que le COPACE devrait d'abord demeurer principalement comme un organisme axé sur la recherche et développement de la gestion des pêches et le suivi ne signifie pas nécessairement qu'elle doit conserver son statut actuel au titre de l'article VI, et il convient de rappeler par exemple que l'APFIC a effectivement commencé comme une organisation au titre de l'article XIV. Et a évolué à partir de là. Le COPACE n'a pas besoin de copier le COPACO ou l'APFIC, et nous suggérons que la forme juridique devrait plutôt suivre des fonctions et des finances, qui font l'objet de sections à suivre.

À cet égard, il est probable que le CEEAF doive envisager son avenir en fonction d'une série d'étapes, mais aussi en fonction de principes de comportement et de changement organisationnel, comme nous le verrons plus loin dans les sections suivantes. En effet, il peut être important de séparer une critique de l'absence apparente d'orientation stratégique dans le travail de Hoydal, de ses propositions plus générales sur les coûts et les avantages des organisations régionales de gestion des pêches<sup>87</sup>. S'il se peut qu'une organisation régionale de gestion des pêches soit (politiquement) prématurée à l'époque pour le COPACO, ailleurs - par exemple dans le cas de l'APFIC - les organisations ont émergé avec une facilité relative, et avec des résultats apparemment bons. Tirer des leçons de ces cas pourrait encore être utile au COPACE, comme pourrait certains calculs de Hoydal, si une décision est prise par le COPACE de prioriser une option organisation régionale de gestion des pêches.

## 6. Attribution des responsabilités initiales pour la mise en œuvre de la politique régionale de recherche sur la pêche

Si envisager la transformation du COPACE en une ORGP pouvait initialement être considéré comme un défi (et nous sommes conscients qu'il y a un débat sur ce point sur lequel nous reviendrons), l'accent serait alors mis dans un premier temps sur ses fonctions existantes, et les perspectives de l'ORGP seraient examinées plus tard (bien que la question de savoir à quel moment est le plus tard soit également ouverte au débat). Il ressort clairement de notre analyse des résultats que ses capacités de recherche sont des plus solides, mais plusieurs commentateurs et notre propre expérience suggèrent que ses capacités administratives et budgétaires à l'appui de ces résultats sont faibles actuellement<sup>88</sup>. En outre, la collecte de

---

<sup>87</sup>Dans le cas de l'Hodal de l'Atlantique Central occidental (FAO, 2016b) (pp. 77-78), a calculé que : « En résumé, une organisation régionale de gestion des pêches pourrait servir de forum international et fournir des instruments efficaces pour atteindre les objectifs suivants:

1. La Domaines au-delà de la juridiction nationale dans l'océan Atlantique, d'environ 9,2 millions de km<sup>2</sup>, permettrait de prendre la gestion des pêches dont elle a besoin.
2. Les captures dans les ZEE des États des Caraïbes augmentent en raison de la gestion transfrontalière des pêches.
3. Une réduction de 50 pour cent de la pêche INN [illégal non déclarée et non réglementée] pourrait être réalisée d'ici 10 ans, permettant une augmentation légitime de la production halieutique de 150 à 200 000 tonnes. Cela générerait:
  - Augmentation de la valeur légitime générée par le secteur dans la zone COPACO de quelque 350 à 460 millions de dollars.
  - Une contribution accrue à des emplois légitimes dans la pêche pour plus de 100 000 personnes.
  - L'approvisionnement supplémentaire en poisson couvert aux niveaux actuels par habitant pour plus de 10 millions de personnes dans la région, réduisant la dépendance à l'égard des importations de poissons et de produits de la pêche
  - Une augmentation significative (10 p. 100) des revenus fiscaux provenant du poisson exporté et des produits de la pêche.
4. Les dépenses d'application de la loi n'auront pas à augmenter beaucoup par rapport aux tendances actuelles, car le Système de mémoire visuelle est introduit dans la plupart des flottes de la région et les recommandations contraignantes de l'organisation régionale de gestion des pêches permettront aux autorités d'application de la loi existantes (p. ex. marine, garde côtière, police et douanes.) de s'acquitter plus efficacement de leurs fonctions en matière d'application de la loi sur les pêches, en raison d'instructions claires ». Les capacités d'application existantes applicables dans les domaines de la COPACO et de la COPACE devraient être correctement évaluées, ainsi que des calculs éclairés sur les coûts probables d'une application accrue, si l'un de ces chiffres doit avoir une valeur de transfert ici.

<sup>88</sup>Selon la septième session du sous-comité scientifique de la COPACE qui s'est tenue à Tenerife, en Espagne, du 14 au 16 octobre 2015, (désormais septième session) par. 85 « Les problèmes les plus critiques rencontrés sont généralement insuffisants

données est considérée par les participants/membres comme le principal maillon faible en ce qui concerne les capacités analytiques globales<sup>89</sup>.

Les questions politiques dérivées deviennent alors (i) qui devrait assumer les responsabilités de remédier à ces faiblesses, et (ii) conformément à quelles formules ? C'est ici que nous suggérons, une seconde fois, qu'il faut s'écarter de l'approche Hoydal, c'est-à-dire de déplacer le concept de responsabilité en matière de recherche et d'amélioration des capacités de la production de poisson (plus précisément la récolte) à la consommation et à la capacité fiscale. (Remarquez qu'il s'agit d'un argument différent du financement d'une Organisation régionale de gestion des pêches, ce sur quoi Hoydal s'est concentré). Ce que nous entendons par là, c'est qu'au lieu de cela, par exemple, d'envisager de nouvelles taxes sur les bateaux et les exploitants de pêche, une évaluation à l'échelle mondiale des pays qui consomment le plus de poisson et des gouvernements qui ont la plus forte gouvernance de la pêche pourrait être de meilleurs points de départ.

Il y a deux raisons principales pour dire que la recherche sur les pêches devrait être financée au bout du compte par les consommateurs de poisson et/ou leurs représentants ayant une capacité fiscale suffisante:

Tout d'abord, il y a une question conceptuelle liée à la responsabilité : bien qu'il y ait bien sûr eu du mérite à l'analyse centrée sur la récolte de Hoydal en termes d'anticipation d'une éventuelle Organisation régionale de gestion des pêches (après tout, une telle organisation aurait un impact plus direct sur les entreprises de pêche), une fois que l'orientation organisationnelle anticipée tombe ailleurs, la logique de « l'incidence de la fiscalité » change également. De la même manière que les gouvernements utilisent des taxes sur la consommation de produits pétroliers, par exemple pour financer la recherche sur les préoccupations collectives relatives à la pollution atmosphérique ou au changement climatique, la légitimité de la taxation de la recherche sur les océans et les pêches devrait être principalement impactée sur les consommateurs de poisson<sup>90</sup>. (Remarquez dans les deux cas que le grand public supporte les coûts possibles de considérations possibles de santé publique ou de durabilité découlant de systèmes défectueux).

La seconde est une considération pratique : même si certains souhaiteraient qu'il en soit autrement, il est peu probable que la fiscalité au niveau des pays ou même des entreprises pour la recherche sur la durabilité des océans et des pêches de l'Atlantique Centre-Est soit pratiquement liée à ceux qui font la récolte. C'est en partie parce qu'une grande partie du problème à l'heure actuelle est que nous ne sommes pas sûrs de qui fait réellement la pêche ici, et en quelle quantité. D'autre part, les données sur les niveaux de consommation de poisson sont plus fiables et moins contestées, et les données sur capacités fiscales des grands pays axés sur la pêche sont également disponibles et assez précises.

D'une manière très approximative, bien sûr, le financement actuel du COPACE par la FAO en tant que bras de l'ONU reflète une perspective axée sur la consommation/la capacité budgétaire sur la responsabilité, parce que les contributions des pays au budget de l'ONU

---

la gestion et la capacité scientifique, la nécessité d'engager plus efficacement les parties prenantes, et entre les objectifs à long terme de durabilité et les besoins sociaux et économiques à court terme ».

<sup>89</sup> Selon la septième session de la COPACE, par. 67, « il a été noté que l'amélioration des données et l'accès aux données existantes sont généralement une priorité par rapport à l'élaboration et à l'application d'approches de modélisation plus avancées sur le plan statistique ».

<sup>90</sup> Nous ne suggérons pas que, par analogie, les consommateurs de poisson paient de nouvelles taxes pour gérer les pêcheries qui sont « propriétés » de certains pays d'Afrique de l'Ouest. Nous suggérons plutôt que l'Atlantique Centre-Est est pour la plus grande partie une ressource commune, et que tirer des avantages des ressources communes devrait être payé à partir des allocations budgétaires nationales existantes pour la gestion de ces ressources.



sont principalement le reflet du PNB, et la consommation de poisson est également à peu près proportionnelle à cette mesure. On peut donc soutenir qu'une motivation pour augmenter le financement de l'ONU et de la FAO uniquement au COPACE pourrait être motivée de cette façon.

Cependant, il y a un certain nombre de problèmes avec cette proposition. Premièrement, la consommation de poissons en général et de poissons provenant de l'Atlantique Centre-Est en particulier n'est que très grossièrement corrélée aux variations internationales du PNB et, encore moins, aux contributions budgétaires de l'ONU<sup>91</sup>. Deuxièmement, pour diverses raisons complexes liées aux demandes concurrentes des organisations internationales, la capacité de la FAO à accroître le financement du COPACE est susceptible de diminuer.

Ce sont les conclusions qui nous amènent à chercher d'autres sources de financement, et/ou des ressources, y compris des pays non-membres du COPACE qui pêchent maintenant dans l'Atlantique Centre-Est. La dernière considération sera particulièrement importante si l'on veut que le COPACE envisage une transformation assez rapide en une organisation régionale de gestion des pêches.

## 7. Rôle des partenariats et Principes de changement

L'analyse ci-dessus soulève la question de savoir si la consommation et/ou la capacité budgétaire des partenariats alignés pourrait ne pas être la voie la plus logique à suivre. La FAO s'associe déjà à un certain nombre d'autres organisations et donateurs pour améliorer la recherche et la gestion des pêches régionales. Dans le cas de la région du COPACE, un partenariat notable est celui du programme EAF-Nansen, financé par le gouvernement norvégien par l'intermédiaire de Norad<sup>92</sup>.

Plus largement, du moins sur le plan conceptuel, la légitimité des approches de partenariat en matière de recherche sur la durabilité est également de plus en plus approuvée par les organisations non gouvernementales internationales. Pour ne choisir qu'un exemple, la publication 2015 du Fonds mondial pour la nature Value of the Océans se termine par quelques recommandations, dont la dernière est de: « Partager les connaissances plus efficacement et favoriser la collaboration institutionnelle ».

Comme pour la plupart des formes de collaboration institutionnelle réussie, celles-ci émergent rarement - du moins au début - de formules économiques idéalisées, mais plutôt d'une coïncidence de considérations pratiques qui varient d'un endroit à l'autre et d'une époque à l'autre. Cela implique généralement des partenaires disposés à « se trouver les uns les autres » et à prendre des mesures initiales qui pourraient inclure d'autres partenaires sur un chemin menant à des objectifs largement acceptés. Ces partenariats, surtout dans leurs premières phases d'évolution/convergence, peuvent être relativement uniques et ne pas se reproduisent pas facilement ailleurs, car au moins les éléments humains/politiques des régions de l'échelle du COPACE sont uniques.

Et ce, malgré le fait qu'en ce qui concerne les considérations de durabilité des pêches, il peut y avoir une dynamique très similaire à l'œuvre, par exemple dans l'Atlantique Sud-Est, Sud-ouest de l'océan Indien, Asie-Pacifique ou dans l'Atlantique Centre-Ouest. Par conséquent, les leçons en matière de changement organisationnel tirés de l'Organisation des pêches de l'Atlantique Sud-Est, Commission des pêches de l'Asie-Pacifique, ou du COPACO peuvent

---

<sup>91</sup>Tout d'abord, la consommation du poisson n'est pas une simple fonction du PNB par habitant - les Portugais, par exemple, mangent plus de poisson par habitant que les Allemands; et les deuxièmes contributions budgétaires de l'ONU sont fortement réduites pour les pays les plus pauvres en dessous de ce que le PNB seul suggère.

<sup>92</sup> Le programme Nansen de l'EAF fait référence à un navire de recherche norvégien qui recueille des données pertinentes à la gestion des pêches et les partage avec des organismes comme la COPACE.

intéresser le COPACE, mais échoueraient presque certainement si elles étaient transposées de façon simpliste aux particularités politiques du COPACE et de ses membres.

## 7.1 Partenariats entre régions d'apprentissage

Cela dit, si le COPACE reste conçu en termes de recherche et de développement des capacités au moins au début, il existe des caractéristiques communes dans les évolutions organisationnelles vers ce que beaucoup ont appelé des « régions d'apprentissage »<sup>93</sup> - un terme qui pourrait bien être approprié pour une conceptualiser d'trajectoires futures pour le COPACE. Traditionnellement, le concept de région d'apprentissage a été appliqué à des territoires géographiques un peu plus petits que ceux du COPACE, mais étant donné que le COPACE se concentre sur une dimension unique du développement économique durable (pêche) et n'a pas une portée multisectorielle, le niveau global de complexité de la dynamique du changement est probablement assez similaire.

Ces caractéristiques communes du changement organisationnel vers des régions d'apprentissage améliorées sont les suivantes:

- Rôles relativement réduits pour l'État et les bureaucraties Étatiques dans la direction de la dynamique régionale (en partie en raison d'un manque de capacité et/ou d'engagement).
- Convergence de plusieurs groupes d'intérêt ayant des préoccupations communes au sujet des trajectoires du développement durable au sein d'une zone géographique donnée, et de leurs contributions actives et matérielles au développement économique régional.
- La reconnaissance commune parmi ces groupes d'intérêt participants, est que l'innovation, les connaissances et les améliorations de l'apprentissage axées sur la préoccupation de la région sont essentielles à l'avenir économique de cette région.

Certains diront que le rôle relativement réduit de l'État est un aspect des régions d'apprentissage qui n'est pas transférable à l'avenir du COPACE. Quoi qu'il en soit, selon l'examen 2011 (Asheim, 2011) l'un des résumés les plus largement acceptés de la dynamique des régions d'apprentissage est que « les régions d'apprentissage devraient être considérées comme une stratégie pour la formulation de stratégies de développement à long terme fondées sur des partenariats initiant processus d'innovation et de changement ». Une conclusion clé qui indique les raisons du succès de ces stratégies mérite d'être soulignée ici:

« La distance cognitive des acteurs clés dans les systèmes d'innovation largement et étroitement définis ne devrait pas être trop large, et la connectivité à l'intérieur et entre les systèmes élevé » (Asheim, 2011).

Nous reviendrons plus tard sur ce point important sur la stratégie de changement organisationnel dans la sous-section 6.3.

## 7.2 Autres principes de changement organisationnel

Il se peut que le concept de région d'apprentissage, qui met l'accent sur la recherche et l'apprentissage en collaboration, soit insuffisant pour permettre de passer à la gestion collaborative des ressources halieutiques, si un consensus se dégage au sein du COPACE au fil du temps sur le fait qu'un tel passage est souhaitable. Aux membres du COPACE qui estiment déjà qu'il pourrait être souhaitable de transformer le COPACE en une ORGP, comme

---

<sup>93</sup> Le concept de la région d'apprentissage est celui qui a été utilisé et développé une bonne affaire par l'UE est le respect de la collaboration de développement au-delà des frontières nationales.

le montrent les commentaires reçus sur les projets précédents, il convient également de reconnaître que des augmentations considérables des ressources financières, des capacités et des ressources humaines du COPACE seraient probablement nécessaires.

Le COPACE, tel qu'il est actuellement composé, avec son Secrétariat à temps partiel et un personnel minimal et une allocation budgétaire de base de la FAO qui ne permet pas de convoquer les sessions ordinaires, s'appuie sur un appui extrabudgétaire pour remplir ses fonctions. Il lui faudrait donc passer par des phases de développement et de changement organisationnels profonds pour passer au statut d'organisation qui gère réellement les pratiques de pêche multinationales.

Cela pourrait se produire de plusieurs façons, dont certaines sont brièvement décrites ci-dessous, ainsi que leurs principaux principes de changement organisationnel:

**Infusions de ressources financières externes:** L'une des options pour la croissance du COPACE non seulement de ses compétences en matière de recherche et d'influence sur les politiques, mais aussi son éventuel changement vers un Organisation régionale de gestion des pêches, serait une injection importante de ressources financières externes, qui à son tour pourrait provenir d'une ou de plusieurs sources. Un exemple qui a été cité par certains commentateurs ici est la demande d'une subvention du Fonds européen de développement<sup>94</sup> ou similaire ; ou une combinaison de petites subventions provenant des budgets de pêche existants des pays membres. Dans tous ces cas, une « proposition de valeur »<sup>95</sup> convaincante devrait être faite, et des ressources importantes devraient être engagées pour réaliser cette proposition de valeur et un plan de développement organisationnel d'accompagnement si l'on veut obtenir du succès.

**Fusions et acquisitions:** Un modèle de croissance organisationnelle et de changement qui est très répandu dans le secteur privé et dans certaines institutions publiques est celui qui entraîne une croissance par l'agrégation d'organisations similaires. Dans le cas du COPACE, cela pourrait par exemple impliquer la fusion avec des organisations sous régionales de pêche. Il est rare que les fusions et acquisitions se produisent sans un certain degré de coercition, et c'est là que la notion de « prise de contrôle » apparaît souvent. Habituellement, les menaces financières et les incitations sont essentielles pour donner des effets sur les fusions et acquisitions, et les pertes se produisent souvent dans les dirigeants « pris en charge » (Weber and Schweiger, 1992). Ici i, nous préconisons des acquisitions par absorption lorsque la tâche stratégique exige un degré élevé d'interdépendance pour créer la valeur attendue, mais qu'elle a peu besoin d'autonomie organisationnelle pour réaliser cette interdépendance (Haspeslagh and Jemison 1991). L'intégration de ce type de fusion impliquera donc que l'entreprise acquéreuse (COPACE) cherchera à transférer et à mettre en œuvre la plupart de ses pratiques dans l'entreprise acquise (en l'occurrence les organismes sous régionaux) et guidée par les Communautés économiques régionales (p. ex. Stratégie régionale de pêche de la CEDEAO). Par conséquent, le transfert, l'internalisation et l'institutionnalisation des fonctions scientifiques dans les organisations sous régionales de pêche se feront par le biais d'un processus de socialisation. La socialisation des deux institutions impliquera l'intériorisation des fonctions scientifiques du COPACE dans le CPCO, la CSR et COREP, à tel point que le COPACE sera institutionnalisé, par exemple, en utilisant les conseils/considérations scientifiques dans les pêcheries régionales gestion qui sont approuvés par les ministres de ces Commissions.

---

<sup>94</sup> Nous recommandons d'assurer le suivi des [subventions du EDF](#) pour plus de détails.

<sup>95</sup> Une proposition de valeur est un document soigneusement préparé et fondé sur des faits qui répond aux questions d'une institution financière sur les raisons pour lesquelles elle devrait faire affaire avec une organisation ou un projet particulier, compte tenu d'autres solutions de rechange qui s'offrent à elle.

**Partenariats volontaires:** Les partenariats volontaires sont parfois souhaitables comme moyen d'accroître les ressources et l'efficacité sans contrainte, mais la difficulté est souvent ici d'obtenir le consentement. En règle générale, il s'agira de démontrer que les avantages de l'adhésion à un partenariat sont supérieurs à ses inconvénients.<sup>96</sup>

Indépendamment des exemples (ou autres) de croissance et de changement mentionnés ci-dessus, il convient de reconnaître au moins deux points clés sur les organisations comme points de départ avant de se lancer dans un choix donné.

La première d'entre elles est, comme l'ont longtemps souligné des études empiriques, que:

- Les organisations sont intrinsèquement conservatrices et ont tendance en premier lieu à se concentrer sur la survie organisationnelle<sup>97</sup>.

Un deuxième point tout aussi important, tel que découvert par des chercheurs de l'Université d'Oxford, entre autres, est que même lorsque le changement fondamental est largement reconnu comme une condition préalable à la survie organisationnelle:

- Les agents de changement externes ou internes, avec une légitimité et une expertise largement perçue, sont nécessaires pour faciliter une croissance et un changement efficaces<sup>98</sup>.

### 7.3 Communautés économiques régionales comme éléments essentiels des partenariats régionaux dans le secteur de la pêche

La pertinence du dernier point de la section 6.2 ci-dessus et aussi du dernier point de la sous-section 6.1 plus tôt pour notre mission - comme nous l'avons appris dans d'autres contextes - est qu'il est important que, surtout dans l'assemblage des partenariats de développement pour une région du COPACE, en particulier les partenaires potentiels initiaux (i) se comprennent facilement et (ii) ont un *modus operandi* qui peut facilement s'interconnecter; autrement, la quantité de travail nécessaire à la mise en place du partenariat l'emportera souvent sur la volonté initiale de collaborer.

Si nous avons raison de dire que, par exemple, le COPACE, la FAO et l'UE (un ou plusieurs pays membres), en tant que points de départ initiaux, sont actuellement à un stade de pré faisabilité pour l'opérationnalisation d'éventuelle croissances et changement organisationnel du COPACE, alors les conclusions mentionnées ci-dessus nous orientent vers les plus évidents points de départ du changement organisationnel, comme indiqué en référence à la figure 4 ci-dessous.

Dans le modèle figure 4.

- La connectivité du système entre le COPACE et la FAO semble assez proche, mais pas parfaite, et de la même façon en ce qui concerne la distance conceptuelle. (C'est-à-dire qu'ils utilisent des concepts et des systèmes similaires, mais pas identiques parce que chacun traite avec des membres différents et l'ordre du jour).

---

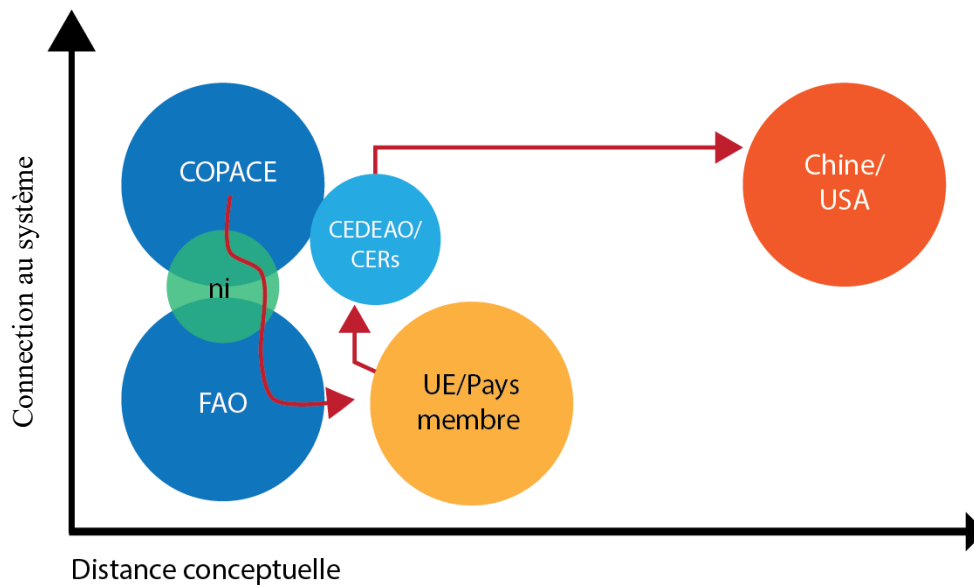
<sup>96</sup>Les fusions volontaires se produisent parfois dans les institutions publiques en partie à cause des pressions exercées par les bailleurs de fonds pour obtenir une plus grande efficacité, bien que la recherche montre que la résistance au changement est également importante ici.

<sup>97</sup>Seulement environ quarante pour cent des initiatives de changement organisationnel réussissent selon plusieurs études empiriques détaillées de nombreux cas, et la cause la plus fréquente de l'échec est la résistance des employés au changement.

<sup>98</sup>A également été démontré en Afrique de l'Ouest, où l'on fait cependant remarquer que les agents de changement ont tendance à être de nature politique.

- Dans le cas de leurs relations respectives avec l'UE, ces distances sont probablement un peu plus larges (c'est-à-dire que l'UE a ses propres systèmes, qui sont principalement axés sur la cohésion intra-européenne), bien qu'un peu plus dans le cas du COPACE/UE que de la FAO/UE.
- Une communauté économique régionale comme la CEDEAO<sup>99</sup>, à son tour, serait probablement plus proche de la connectivité du système avec le COPACE (c'est-à-dire que l'UE a ses propres systèmes, qui sont principalement axés sur la cohésion intra-européenne), mais son échelle potentielle de contribution au partenariat est probablement plus faible, comme en témoigne la taille relative de son cercle (voir discussion sur l'échelle de contribution projection plus tard).

**Figure 4** Principaux partenaires probables dans le renforcement initial du COPACE et la voie critique pour sa négociation.



- D'autres petits partenaires potentiels / réels comprennent le programme EAF-Nansen financé par le gouvernement norvégien et d'autres partenaires possibles comme la Chine et peut-être les États-Unis. Dans les deux derniers cas, la connectivité avec le COPACE devrait être quelque peu plus éloignée, chacun étant plus préoccupé par les océans plus proches d'eux, et étant de grands pays avec des priorités souvent focalisées sur l'intérieur).

Bien sûr, le positionnement exact et la taille des cercles dans le diagramme conceptuel ci-dessus sont ouverts au débat, et ils devraient en effet être ajustés à l'avenir à la lumière d'une consultation plus approfondie. Cependant, et c'est un point de processus crucial, la voie critique pour passer de partenaires disposés initiaux vers l'extérieur devrait impliquer une friction minimale et un potentiel maximal pour gagner du poids et de l'élan.

Notre compréhension du chemin le plus pratique possible est superposée à la figure 4 ci-dessus. Ici, nous supposons à partir du COPACE, en filtrant les hypothèses de cette consultation (et en les modifiant si nécessaire) via le programme EAF Nansen et le siège de la FAO, puis en testant en détail l'appétit en matière de financement au sein de l'UE et en obtenant un soutien supplémentaire de la CEDEAO avant de procéder à des partenaires potentiels plus « périphériques », comme la Chine, les États-Unis et/ou la Banque mondiale.

<sup>99</sup> Il a été suggéré que non seulement la CEDEAO, mais aussi son équivalent centrafricain, la Communauté économique des États d'Afrique centrale, la CEEAC, pourraient ou devraient y participer. Il s'agit d'un domaine de la diplomatie future qui mérite au moins une enquête plus approfondie, et est donc autorisé à la figure 4.

En outre, il convient d'ajouter ici que la navigation de cette voie possible devrait être accompagnée (en fait de préférence précédée) d'une analyse réaliste des besoins en ce qui concerne les capacités et les améliorations de la recherche et les possibilités de réalisation de l'efficacité au sein du bureau du COPACE. En effet, cela devrait probablement être le début de la voie critique superposée à la figure 4 ci-dessus. Après tout, ceux qui pourraient être invités à aider avec un financement supplémentaire pour le COPACE auraient tout à fait le droit de demander, en réponse, quelle valeur supplémentaire pourrait sortir du COPACE. Quelques observations préliminaires des auteurs actuels à cet égard - basées sur des recherches sur le terrain et des entretiens avec le leadership du COPACE et des organisations régionales de pêche sont offertes dans notre avant-dernière section (section 11), mais à moyen terme, cependant, il est probable que ces propositions puissent être développées plus complètement dans un plan d'affaires pour la croissance organisationnelle.

## 8. Analyse coûts-avantages et valeur de la recherche et de l'innovation

### 8.1 Coûts-avantages du COPACE en termes d'économies de pêche

En raison, entre autres, des données de pêche incomplètes, la valeur monétaire des pêches dans la région du COPACE ne peut pas être connue avec précision, mais par ordre de grandeur, les termes sont susceptibles d'être mesurés en milliards d'euros<sup>100</sup>. Les rapports du COPACE indiquent que le total des prises dans sa région a atteint un sommet en 2010<sup>101</sup>. La recherche indique que certains aspects de l'écosystème sont menacés et que la grande valeur associée des prises diminue et continuera de diminuer légèrement à l'avenir, en partie en raison des pratiques de pêche actuelles et projetées non durables. L'estimation de l'ampleur des baisses probables est cependant notoirement dangereuse, et c'est par exemple l'une des raisons pour lesquelles la division juridique de la FAO a exprimé son malaise face à l'analyse des coûts-avantages de Hoydal concernant l'Atlantique Centre-Ouest<sup>102</sup>.

C'est donc quelque chose que le présent rapport évitera, si ce n'est que de dire que le coût pour la pêche d'un scénario de « ne rien faire » serait probablement mesurable dans au moins des dizaines de millions d'euros<sup>103</sup>. De plus, comme condition supplémentaire à toute exagération potentielle, il est important de reconnaître que les pratiques de pêche dans l'Atlantique Centre-Est ne changeront pas d'elles-mêmes simplement en raison de l'amélioration de la recherche et de l'innovation du COPACE; mais il serait également erroné de prétendre que la valeur ajoutée des contributions accrues du COPACE à la recherche ne peut en principe être valorisée.

En ce qui concerne le dernier point mentionné, les évaluations empiriques de l'UE de la valeur de la recherche montrent des rendements variant entre 20 et 50 % sur les charges, mesurés en fonction des recettes ajoutées<sup>104</sup>, bien qu'il soit reconnu que ces rendements améliorés ne se matérialisent qu'à moyen et long terme (Georgiou, 2015). L'impact de la recherche « s'infiltrer » dans les systèmes de production et de consommation, mais il ne fait aucun doute

---

<sup>100</sup> C'est parce que la valeur médiane par tonne de capture est d'environ. Deux mille euros (<https://data.gov.ie/dataset/average-fish-price-euro-per-tonne-by-fish-species-and-year>), alors que le total des prises estimées est d'environ. Quatre millions de tonnes circa. Huit milliards d'euros.

<sup>101</sup> Selon le COPACE Session Septième para. 91 « La production totale de capture dans la zone CEEAF a diminué après le maximum atteint en 2010 à 4,5 millions de tonnes ».

<sup>102</sup> Note de bas de page 1 à Hoydal (FAO, 2016b)

<sup>103</sup> Notre raison de dire cela est que même une baisse d'un pour cent serait équivalent à quatre-vingts millions d'euros si nous suivons les preuves dans nos notes ci-dessus.

<sup>104</sup> Ces revenus doivent être précisés avec précision, bien sûr, parce qu'ils ne seraient que les revenus susceptibles d'être augmentés par la recherche.



qu'une fois qu'elle s'infiltrer, elle affecte les comportements, en particulier les comportements des consommateurs<sup>105</sup>.

Notez également sur ce point (d'un rôle du COPACE dans la recherche) que nous avons pris soin d'utiliser l'expression « des contributions accrues ». En fait, à l'ère des systèmes de connaissances mondialisés, il devient de plus en plus facile de faire de la recherche sur la pêche, ou du moins d'analyser l'information sur la pêche, au sein de systèmes plus centralisés et à grande échelle (tels que ceux qui existent au Siège de la FAO, ou à l'UE pour exemple). Les limites des systèmes à plus grande échelle ici concernent toutefois en grande partie la collecte de données locales, sans laquelle une bonne analyse de qualité devient fallacieuse.

La valeur ajoutée qui peut le plus, de façon réaliste, provenir d'un organisme régional comme le COPACE serait donc l'information ou les données qui sont très difficiles à recueillir ou à surveiller à distance. En particulier, les détails relatifs à la pêche côtière et artisanale à plus petite échelle dans les États d'Afrique de l'Ouest sont quelque chose que le COPACE, par exemple, présente comme des avantages comparatifs distincts (du moins potentiellement). Bien que cette information sur les communautés de pêcheurs côtiers et artisanaux ne concerne encore qu'une part minoritaire de l'ensemble des prises de poissons dans la zone de responsabilité du COPACE, c'est une part qui augmente<sup>106</sup>. Cela dit, l'information sur les pêches côtières est plus utile lorsqu'elle est située dans le cadre d'une analyse de toutes les informations sur les pêches.

Dans ce contexte, le « capital politique » associé à la pêche côtière et artisanale est très important, comme en témoigne par exemple la couverture médiatique internationale croissante des différents publics sur l'illégitimité perçue de la pêche près des côtes dans certaines parties de l'Afrique de l'Ouest par certains opérateurs de pêche internationaux<sup>107</sup>. Cela doit également être pris en compte dans une analyse coûts-avantages pour le COPACE.

Dans le graphique d'analyse coûts-avantages ci-dessous (figure 5), nous illustrons l'ordre de grandeur d'un rendement de 20 % (le côté le plus bas des estimations de Georghiou citées précédemment) est susceptible de s'établir sur quelques décennies. L'hypothèse est que ce ne sont pas seulement de la COPACE qui sont le problème, mais aussi des lacunes dans les ressources. Cela suppose que les principaux impacts de la recherche sont sur la stabilisation des revenus actuellement en baisse provenant des pêches de l'Atlantique Centre-Est. Conservateur en supposant, selon les notes de bas de pages antérieures que ce taux de baisse est de 1% par an., ou 80 millions d'euros par an de capture; et que 20 % de cette perte pourrait être économisée en raison de l'amélioration de la recherche régionale et de son infiltration qui en résulte dans une variété d'impacts, comme nous l'avons vu précédemment; puis pour une contribution annuelle d'un million d'euros par an, le rendement d'impact (ligne grise graphique) est proche de celui du coût de l'investissement (ligne bleue en graphique) mais légèrement en retard, en raison de nos hypothèses prudentes jusqu'à présent.

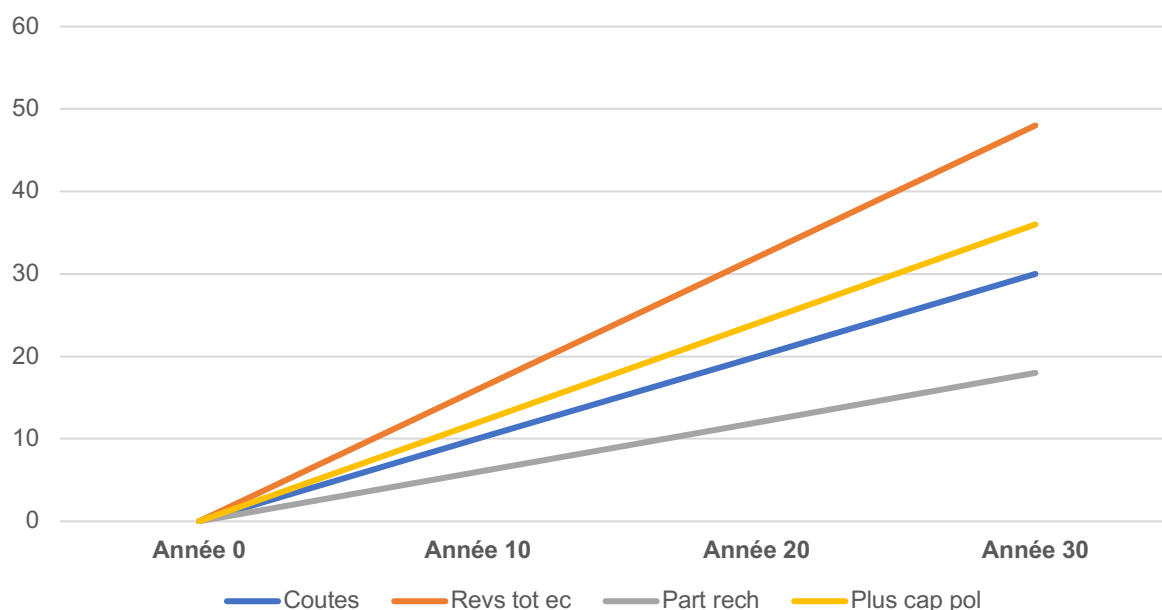
---

<sup>105</sup> Il existe plusieurs illustrations de cette question dans d'autres domaines de la recherche et de la pratique en matière de durabilité, par exemple en ce qui concerne le changement climatique. Avant que les chercheurs ne démontrent l'impact de certaines pratiques sur le changement climatique, il aurait été difficile d'augmenter les taxes sur les carburants et de modifier les comportements des consommateurs. Il est bien sûr encore difficile aujourd'hui, mais la recherche convaincante était la condition préalable initiale requise.

<sup>106</sup> Toutes les prises ouest-africaines ne sont pas artisanales, mais une grande partie est entrepreneuriale à plus petite échelle. Selon la septième session de la COPACE, par. 92 « La part des captures des nations de pêche en eau éloignée dans la production totale de capture est passée de 57,5 % en 1977 à 16,7 % en 2013. Cela implique que les pays côtiers exploitent progressivement eux-mêmes les ressources halieutiques dans leur zone économique exclusive (ZEE) plutôt que de vendre des licences dans le cadre d'accords de pêche avec les des nations de pêche en eau éloignée.



**Figure 5** Contribution hypothétique d'un million d'euros par an à l'amélioration de l'épargne sur les recettes de la pêche diminuée et les plus-values politiques.



À cette ligne grise de la figure 5, nous devons toutefois ajouter - et encore une fois probablement de façon prudente - des économies possibles en termes de capital politique résultant de meilleures bases d'information. Le terme capital politique<sup>108</sup> ici est potentiellement important dans le cadre d'une analyse coûts-avantages des options futures de la COPACE pour un certain nombre de raisons, mais surtout parce qu'il s'agit d'un crédit qui peut en principe être évalué/quantifié dans la mesure où il peut être échangé contre des prix autrement coûteux, interventions nécessaires.

À titre d'illustration des coûts d'opportunité possibles liés à la non-réalisation du capital politique, la vente légitime de droits de pêche par les États membres d'Afrique de l'Ouest à des flottes de pêche internationales responsables pourrait être remise en question si les controverses croissantes entre les pays de pêche évoquées précédemment s'intensifient. Ce sont des conflits qui peuvent être atténués grâce à une meilleure information et les conséquences de ne pas les atténuer seraient négatives à la fois pour les gouvernements qui émettent des droits de pêche à prix élevé et pour les pays qui les paient (de l'ordre de millions d'euros)<sup>109</sup>. Un autre cas pourrait être la nécessité possible de dépenser beaucoup plus pour la police et les litiges en ce qui concerne les conflits d'intérêts dans la pêche dans la région du COPACE, parce que les bases d'information faibles rendent difficile de prouver les bases juridiques pour les comportements modifiés requis.

Le point général du point de vue de l'analyse des investissements est cependant que, même dans les hypothèses les plus prudentes, une dépense supplémentaire d'un million d'euros par an pour le CEEAF (ligne bleue dans le graphique de la figure 5), si elle était correctement

<sup>108</sup> Une [définition](#) est la suivante: « Le capital politique fait référence à la bonne volonté, à la confiance et à l'influence que les politiciens gagnent ou s'accablent avec le public par la poursuite de politiques que les gens aiment ou respectent ».

<sup>109</sup> Il s'agit d'un exemple classique des soi-disant avantages du commerce - la société de pêche responsable est en mesure d'utiliser efficacement les ressources et de les amener vers les meilleurs marchés d'utilisateurs finaux à faible coût, et est prêt à payer au pays hôte une taxe pour cela; considérant que le pays d'accueil n'a pas les outils nécessaires pour y parvenir et qu'il serait en effet inefficace de le faire; il aurait donc plutôt l'argent pour payer d'autres aspects de ses besoins/priorités.

ciblée et gérée, devrait être plus que compensée par les économies associées (ligne jaune sur graphique).

## 8.2 Coûts-avantages du point de vue de l'économie du développement

Toutefois, dans les approches coûts-avantages de la recherche et de l'amélioration de la gestion des pêches, le calcul ne doit pas se limiter à une analyse des considérations économiques de la pêche. L'importance régionale-économique de la pêche pour l'emploi, les moyens de subsistance et la nutrition est largement sous-estimée par les décideurs politiques, et doit être placée davantage au premier plan si l'on veut que les contributions des gouvernements ouest-africain ou les agences internationales de développement soient renforcées (ce point a été fait par le représentant du COREP, entre autres, lors de la plénière du COPACE de septembre 2019).

Bien qu'il existe des rapports utiles sur le niveau mondial de la valeur socio-économique des pêches saines, les connaissances locales ou nationales sur les implications concrètes du bien-être humain du déclin de la santé des pêches n'ont pas encore pris conscience, y compris dans plusieurs membres du COPACE. Cette prise de conscience varie bien sûr, mais quelques indicateurs des pays d'Afrique de l'Ouest sont pertinents ici:

- « Le secteur de la pêche dans son ensemble en Afrique emploie 12,3 millions de personnes en tant que pêcheurs à temps plein ou transformateurs à temps plein et à temps partiel ».
- « Les effets multiplicateurs de l'emploi [de la pêche] sont remarquables : par exemple, pour chaque emploi de pêcheur, 1,04 emploi supplémentaire à terre est créé en Mauritanie, alors que ce ratio atteint 3,15 en Guinée, illustrant le potentiel de création d'emplois par la création de valeur développement de chaînes ».
- « Le poisson continue d'être l'un des produits alimentaires les plus échangés dans le monde. Elle est particulièrement importante pour les pays en développement, qui valent parfois la moitié de la valeur totale de leurs produits de base négociés »
- « [En partie en raison de la surpêche] ...les moyennes sur trois ans de l'approvisionnement en protéines de poisson et de fruits de mer (kg/habitant) dans le Sahel côtier ont diminué entre 1980 et 2009, passant de 34,1 kg par habitant à 11,6 kg par habitant ».
- « Plus de 200 millions d'Africains dépendent du poisson comme source abordable de protéines et d'importants micronutriments et, dans la plupart des pays d'Afrique, les petits pêcheurs représentent la majeure partie de l'approvisionnement local en poisson ».

Si l'on considère que l'Afrique de l'Ouest représente près d'un tiers de la population totale de l'Afrique, la pertinence de certains de ces agrégats africains devrait se faire sentir. Nous parlons évidemment de dizaines de millions de moyens de subsistance dépendant de la pêche en Afrique de l'Ouest. Dans le même temps, ces moyens de subsistance sont menacés par une mauvaise information et une mauvaise gestion des pêches, tout comme la nutrition vitale fournie par le poisson à des millions de personnes dans de nombreux pays de ce type.

Les plus de 12 millions d'emplois directs dérivés de la pêche en Afrique, tels que décrits dans le premier point ci-dessus, ne sont clairement que le début de la chaîne de valeur de la pêche dans son ensemble, et se lisent en combinaison avec les deuxièmes et troisièmes points probablement se traduisent par un chiffre plus proche de trente millions d'emplois.

Bien qu'un COPACE augmenté ne puisse à elle seule promettre des moyens de subsistance et la sécurité nutritionnelle à des dizaines de millions de personnes en Afrique de l'Ouest, elle pourrait apporter une contribution essentielle. À cet égard, un investissement d'un million

d'euros par an, tel que mentionné précédemment dans cette section, équivaldrait à un investissement d'environ dix cents européens par bénéficiaire et par an. (1 million Euro/12 million d'emplois directs = 0.083 Euro, et ces 12 millions n'incluent pas plus dans la chaîne de valeur).

En tant que contribution à la subsistance des moyens de subsistance en termes comparatifs plus larges d'aide au développement, dix cents européens par bénéficiaire et par an ne pouvaient guère être considérés comme excessifs. Il n'est pas nécessaire qu'il ne s'agisse pas de centimes purement européens en termes d'origine, d'ailleurs, puisque des formules de financement plus inclusives sont discutées plus loin dans ce rapport.

## **9. Responsabilités de payer pour l'investissement initial, Options possibles et les considérations pratiques connexes**

### **9.1 Options possibles en matière de responsabilités de payer**

Les termes de référence de cette étude nous ont demandé d'examiner d'autres options institutionnelles pour un meilleur fonctionnement du COPACE. Sans exception, toutes nos consultations avec les intervenants ont indiqué que la principale exigence était d'améliorer le financement, mais il y avait une certaine imprécision et divergence d'opinion quant aux niveaux de financement qui pourraient être requis, et si des changements institutionnels pourraient être nécessaire pour y donner effet.

En préambule à l'analyse qui suit, il est important une fois de plus de reconnaître les budgets de pêche actuellement restreints, souvent assez restreints, des pays d'Afrique de l'Ouest, comme cela a déjà été fait allusion dans les sections d'ouverture de ce rapport. Les budgets de la pêche pour les pays d'Afrique de l'Ouest sont sommaires, en partie parce que ces budgets sont petits et subsumés dans des budgets agricoles plus larges. Par exemple, dans un petit pays typique (4,7 millions de personnes) mais avec une côte de plusieurs centaines de kilomètres comme le Libéria, le budget annuel de la pêche a varié d'environ un million de dollars par an. Dans des endroits comme le Cap Verde (population d'un demi-million d'habitants) où la pêche est proportionnellement plus importante pour l'économie, la part proportionnelle du budget consacré à la pêche est très élevée, mais en termes absolus à 1 219 946 750 CV Escudos, cela ne représente encore qu'environ 12 millions de dollars, par rapport au budget de la pêche des plus petits pays de pêche d'Europe comme l'Irlande, avec un budget de la pêche environ trois fois cette taille. Nous faisons ces remarques ici parce que, bien qu'il puisse y avoir une certaine possibilité de contributions financières supplémentaires des budgets des pays d'Afrique de l'Ouest au COPACE, comme nous l'expliquons plus loin dans la section 9, la portée réelle incombe aux pays qui ne sont pas encore membres du COPACE comme la Chine qui ont un budget de pêche environ cinq cents fois de la taille de celui du Cap Vert.

En ce qui concerne les niveaux de financement, nous avons déjà mentionné un niveau de financement supplémentaire d'un million d'euros par an, basé sur notre compréhension des contraintes actuelles à court terme de capacité de recherche fondamentale (voir la section 11). Un idéal de niveau supérieur ; nos recherches suggèrent qu'il s'agirait d'un montant supplémentaire de quatorze millions d'euros (sur quinze millions de p. a.) basé sur les meilleures pratiques continentales existantes (voir la discussion à la section 10). Un niveau intermédiaire de financement supplémentaire souhaité pourrait donc être fixé à sept millions d'euros supplémentaires par an.

En ce qui concerne les formes institutionnelles, comme nous l'avons mentionné précédemment dans le présent rapport, en ce qui concerne les règles des Nations Unies et de la FAO, il y aurait deux options juridiques pour rester dans leur giron, l'article 6 (la forme

actuelle du COPACE) et l'article 14, où les contributions de l'extérieur de l'ONU/FAO sources sont autorisées. Compte tenu de l'ampleur du financement nécessaire à la mise à niveau de l'Organe régional de gestion des pêches, seule une option au titre de l'article 14 et à coût élevé serait possible. Les organismes régionaux de gestion des pêches semblent toutefois plus susceptibles d'émerger (et dans une certaine mesure le sont déjà) par d'autres avenues en Afrique de l'Ouest, et aucun des intervenants que nous avons consultés n'a suggéré un rôle de l'Organe régional de gestion des pêches pour le COPACE. En outre, il y a les leçons négatives qui pourraient être déduites de l'affaire COPACO, comme nous l'avons vu à la section 4 du présent rapport. D'autre part, il se pourrait que cette option soit réaliste dans le cadre d'un scénario de fusion, selon lequel les organismes sous régionaux de la pêche s'inscrivent dans la croissance organisationnelle du COPACE.

Une autre considération est que les coûts possibles d'une ORGP pourraient être réduits à l'avenir en raison des innovations croissantes et de l'efficacité dans la surveillance électronique/satellite. Lorsqu'il est combiné à des initiatives de lutte contre la pêche INN à l'échelle intercontinentale, par exemple par le biais d'accords internationaux visant à empêcher le débarquement de captures illégales, il se pourrait qu'un ORGP élargi devienne en fin de compte l'option la plus rentable pour le COPACE<sup>110</sup>.

Une petite minorité des personnes consultées envisageaient une séparation complète possible de l'ONU/FAO (options 7 à 15) pour laquelle il n'existe pas d'option possible de « sans coût supplémentaire ». Ces options allaient de notions non spécifiques d'indépendance vis-à-vis de la FAO jusqu'au COPACE en tant qu'institution de l'Union africaine- Bureau interafricain des ressources animales (UA-BIRA) et l'idée que le COPACE en tant qu'OIG ou ONG indépendante (certaines de ces options pourraient coexister simultanément).

Sur le plan politique, devenir une institution de l'UA-BIRA pourrait satisfaire la plupart des membres actuels du COPACE, mais cela pourrait en aliéner d'autres (p. ex. les membres non africains). Ainsi, un degré d'indépendance permettant la proximité des membres non africains pourrait avoir plus de sens, surtout compte tenu des habitudes d'utilisation de la pêche dans l'Atlantique Centre-Est.

L'Afrique a de bons exemples d'ONG remplissant des fonctions de recherche similaires à celles du COPACE. L'un de ces exemples est bien connu des auteurs : il s'agit de l'Association sud-africaine pour la recherche marine et biologique (SAAMBR en anglais), qui abrite l'Institut de recherche océanographique (ORI) à Durban. Elle tire ses revenus de dons divers ainsi que d'un aquarium performant qui sert également de laboratoire de recherche. L'ORI dispose de plusieurs professionnels permanents, et sa vision d'être « internationalement reconnu comme le défenseur scientifique le plus efficace pour la conservation des ressources marines et côtières de l'océan Indien occidental »<sup>111</sup> semble raisonnable. Cependant, SAAMBR et ORI ne sont pas aussi internationaux que le COPACE, et c'est également le cas d'autres organisations similaires à SAAMBR basées en Afrique de l'Ouest. Les projets dits SWIOFish financés par la Banque mondiale et leurs relations avec la Commission des pêches du sud-ouest de l'océan Indien (SWIOFC) peuvent également être pertinents ici<sup>112</sup>. SWIOFish se

---

<sup>110</sup>Le Forum économique mondial a récemment promu cette dernière [approche](#), en s'appuyant sur des initiatives récentes en matière de gestion des pêches dans le Pacifique.

<sup>111</sup> [South African Association for Marine Biological Research](#) explique que: « Préoccupés par l'avenir de la conservation marine en Afrique du Sud, [les spécialistes scientifiques] ont conçu la création d'une organisation de recherche marine à but non lucratif qui générerait des connaissances sur la marine et la côte ressources et fournir un soutien à la décision pour les personnes et leurs dirigeants. L'organisation dispose d'une base financière stable basée, entre autres, sur le fonctionnement de son aquarium, et la recherche interne régulière et prend également sur la recherche sous contrat dans des domaines tels que inclus: large caractérisation de la pêche; les modèles de composition des prises des pêcheries au chalut; impacts et réduction des prises accessoires au chalut; la caractérisation biologique et l'évaluation des stocks des espèces récoltées; connexion des espèces/stocks partagés et aspects écologiques des habitats demersal à sédiments mous ».

<sup>112</sup>Selon le site Web de la Banque mondiale sur [SWIOFish2](#): « L'objectif de développement du deuxième projet de gouvernance de la pêche et de croissance partagée de l'océan Indien du Sud-Ouest pour l'Afrique australe est d'améliorer la gestion de

concentre actuellement (2019) sur la région des Seychelles, mais avant cela, elle avait une orientation plus large de la région de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), et les budgets ici étaient d'une ampleur similaire à ceux envisagés pour l'augmentation du COPACE dans le présent rapport. Le rapport de la neuvième session de la Commission des pêches du sud-ouest de l'océan Indien qui s'est tenue au Cap, en Afrique du Sud, du 9 au 12 octobre 2018, indique en outre une forte corrélation positive entre la SWIOFC parrainée par la FAO et l'OIG SWIOFish, cette dernière contribuant par exemple à renforcer les capacités de gouvernance des pêches parmi les États membres de la SWIOFC. Il ressort clairement de nos consultations et des délibérations de la plénière de septembre 2019 du COPACE que la majorité des membres préfèrent - du moins implicitement - le maintien de leur adhésion ou l'association avec la FAO. Toutefois, il est également clair qu'ils cherchent à obtenir un financement accru. Le tableau 2 ci-dessous présente une description sommaire des impacts perçus des différentes options institutionnelles qui permettent de combiner l'une ou l'autre, ou les deux, de manière différente.

La préférence pour rester proche de la FAO exclut éventuellement les options 7 à 15, à moins que la FAO n'accepte de n'être qu'un contributeur, par exemple à une ONG/OIG. Cette perspective, ainsi que d'autres, laisse ouverte la question de l'article 6 par rapport à l'article 14, ainsi que la question des niveaux de financement.

Bien qu'une option relativement couteuse puisse être souhaitable du point de vue des meilleures pratiques africaines, cette pratique exemplaire (peut-être la Communauté de développement de l'Afrique australe, SWIOFC, SWIOFish - voir la discussion dans la section suivante), ou même une option de coût intermédiaire n'est probablement pas possible dans le cas du COPACE sous une forme institutionnelle relevant de l'article 6, étant donné le manque global de financement au sein de la FAO elle-même. On peut toutefois soutenir que des améliorations modestes pourraient être obtenues avec une pression politique suffisante, vraisemblablement par l'intermédiaire de l'Assemblée générale des Nations Unies, qui est une option à coût élevé dans le cadre d'un scénario de l'article 14, qui vise à faire correspondre les niveaux de dépenses de recherche sur la pêche aux meilleures pratiques atteintes par exemple au sein de la SADC, est une option qui, selon nous, mérite d'être maintenue sur la table à plus long terme, en raison de ses impacts probables sur les niveaux de santé de la pêche, comme nous l'avons vu plus haut dans le présent rapport.

Cependant, d'après ce que nous avons compris des interactions et des discussions entre les parties prenantes à la plénière de septembre 2019 du COPACE, il est peu probable que ce scénario à coût élevé se produise au moins à moyen terme, en raison d'un manque actuel de sensibilisation et de volonté de dépenser davantage pour l'organisation même parmi certains membres disposant de ressources plus importantes<sup>113</sup>. Les appétits des non-membres bien

---

certaines pêches aux régions, aux pays et aux communautés et d'accroître l'accès des pêcheurs ciblés à d'autres activités de subsistance. Le projet comporte quatre volets. 1) La première composante, une collaboration régionale renforcée, favorise la mise en œuvre des résolutions de la Commission du thon de l'océan Indien dans les pays du sud-ouest de l'océan Indien qui renforcent leur respect de leurs obligations internationales en matière de pêche. Il fournit un mécanisme de coordination entre les États insulaires en développement de l'Océan Indien et de l'Afrique pour collaborer et partager leurs propres expériences afin de relever certains de leurs défis spécifiques et renforce la nouvelle Fédération de l'océan Indien de Pêcheurs artisanaux (Fédération des Pêcheurs Artisans de l'Océan Indien); 2) Le deuxième volet, le renforcement des capacités de gestion prioritaire des pêches, vise principalement les politiques, les stratégies, les institutions, les cadres juridiques et les mesures prises par le secteur public pour améliorer la gestion et le rendement prioritaires des pêches. et soutenir la santé et la résilience environnementales marines régionales au changement climatique. Il sera appuyé par des activités de recherche appliquée visant à comprendre la base de ressources et à renforcer les capacités humaines et institutionnelles nécessaires à la mise en œuvre des politiques et des plans de gestion des pêches. 3) Le troisième volet, le renforcement des capacités d'engagement dans les pratiques de pêche alternatives et les activités de subsistance, soutient les activités de gestion des pêches qui renforcent l'acceptation et le respect des plans de gestion des pêches par les communautés ciblées. Cette composante profite directement à la population locale ciblée.

<sup>113</sup> Un thème constant de nombreux représentants de pays dans leurs commentaires sur une version antérieure de ce rapport lors de la plénière de la COPACE de septembre 2019 était que les gouvernements ne comprenaient pas l'importance de la pêche durable et/ou avaient l'appétit de financer c'est nécessaire pour y parvenir.

nantis (mais futurs membres potentiels) n'ont pas encore été mis à l'épreuve, dans l'attente des décisions du COPACE sur l'opportunité d'élargir le nombre de membres. Une option peu coûteuse au titre de l'article 14 (option 2) semble improbable car les complexités juridiques et administratives supplémentaires qu'elle entraînerait seraient difficiles à justifier par rapport à une action similaire au titre de l'article 6.

**Tableau 2** Options possibles et initialement privilégiées identifiées par les auteurs.

| Coûts et formulaire/<br>Fonction | Devenir d'une ORGP<br>Article 14   | Recherche seule<br>Article 14  | Recherche seule<br>Article 6   | Indépendance<br>FAO   | UA-BIRA<br>Institution  | ONG/OIG (y compris les finances extérieures)  | Options de détachement et de fusion   |
|----------------------------------|--|--|--|---|---|---|---|
| <b>Coût élevé</b>                | 1  | 4  | Not applicable   | 9   | 12  | 15  | 18  |
| <b>Coût moyen</b>                | Non applicable   | 3> privilégiées  | Not applicable   | 8   | 11  | 14> privilégiées  | 17  |
| <b>Faible coût</b>               | Non applicable   | 2  | 6> privilégiées  | 7   | 10  | 13  | 16  |
| <b>Aucun changement</b>          | Non applicable   | Non applicable   | 5  | Non applicable  | Non applicable  | Non applicable  | Non applicable  |
| <b>Impact</b>                    | Engagement des membres; Défis similaires à ceux des organismes de pêche sous régionaux en Afrique de l'Ouest | L'application de la science à la gestion nécessite une volonté politique | Mieux s'il est aligné sur les organes de décision tels que la CEDEAO | Elle perdra un lien vital avec les instruments mondiaux de gestion des pêches | Alignement étroit avec la politique panafricaine de la pêche et la stratégie de réforme | Plus de ressources: Mais mauvais alignement des décideurs, donc faible traduction de la science dans les engagements de gestion | Incertain : Risqué, mais pourrait être un moyen moins coûteux d'améliorer la science et de se traduire par la gestion |

En ce qui concerne les coûts, plusieurs membres du COPACE ont souligné la nécessité de ne pas lever de nouvelles taxes afin de financer des organismes comme le leur. Pour cette raison, entre autres, dans la section 9 à suivre, notre approche a plutôt consisté à mettre l'accent sur des niveaux très modestes de redistribution des budgets publics existants pour la pêche afin de faciliter une meilleure performance dans des domaines d'intérêt collectif, tels que le COPACE. Cela a été fait en partie en s'inspirant d'autres membres du COPACE, comme la Mauritanie, où la nécessité de maintenir le potentiel générateur de richesse des pêches nationales a incité le gouvernement à maintenir des niveaux de financement proportionnels pour la gestion des pêches.

Pour toutes les raisons susmentionnées, nous nous retrouvons effectivement avec les options 3 et 6 comme options réalistes préférées à moyen terme. En outre, les options 14 et 17 à court/moyen terme (la première étant moins risquée et donc préférable), devraient être maintenues en arrière-plan en tant qu'objectifs possibles à plus long terme.

En ce qui concerne le risque, certaines de ces options à plus long terme (telles que la fusion du COPACE avec les organisations sous régionales des pêches - c'est-à-dire 16 à 18) pourraient entrer en conflit avec ce qui a été indiqué comme des possibilités pratiques dans les consultations avec la FAO et les organismes sous régionaux des pêches. En effet, elles impliquent une redistribution ou une mise en commun importante des ressources financières et humaines de ces organismes, et des risques associés, comme indiqué précédemment dans ce rapport.

En ce qui concerne le financement, exiger des paiements obligatoires de la part des États côtiers et des membres à plus grande distance (y compris les nouveaux proposés) est quelque chose que nous recommandons plus loin dans ce rapport pour les raisons qui y sont expliquées. Cependant, cela pourrait s'avérer controversé. Il convient de noter que trois pays de pêche financièrement et/ou techniquement importants et membres du COPACE - Espagne, Mauritanie et Maroc - ont indiqué dans leurs commentaires lors de la 22e session du COPACE et au Secrétariat du COPACE que leur préférence était pour les contributions volontaires.

Certaines de ces options (comme la fusion du COPACE avec des organisations de pêche sous régionales entrent en conflit avec ce qui nous a été indiqué comme des possibilités dans nos consultations avec la FAO et les organismes régionaux de pêche, ce qui implique une redistribution ou une mise en commun significative des ressources financières et humaines de ces organismes; et qui pourraient donc nécessiter d'importantes initiatives de restructuration interne et externe de leur part. Cela ne veut pas dire, cependant, qu'ils peuvent ne pas être souhaitables à long terme ou en principe. Pour prendre les suggestions de l'UE qui semblent moins difficiles en principe et en pratique d'abord, le statu quo est l'un de ces suggestions, mais comme nous l'avons suggéré ci-dessus, certaines extensions progressives de celui-ci sont en principe souhaitables - comme dans les options 3 et 6 - afin de permettre à la COPACE de remplir son mandat. Une autre suggestion de l'UE, qui exige des paiements obligatoires par les États côtiers et les membres du Nations de pêche en eau lointaine (y compris les nouveaux projets), est quelque chose que nous recommandons plus tard dans ce rapport pour des raisons expliquées là-bas. Toutefois, il convient de noter que trois pays de pêche financièrement et/ou techniquement importants et les membres de la COPACE - l'Espagne, Mauritanie et le Maroc - ont indiqué dans des commentaires lors de la 22e plénière de la CEEAF et au Secrétariat de la COPACE que leur préférence était pour les contributions volontaires.<sup>114</sup>

D'autres ressources financières et humaines de la FAO (y compris le détachement d'autres lieux de la FAO, dont certains se produisent déjà mais à une échelle modeste); et le détachement des administrations nationales ont été envisagés, mais les auteurs comprennent que les complexités stratégiques et opérationnelles de la négociation de ces voies pourraient - dans le cas de certains pays membres du COPACE - être des moyens lents et imprévisibles de progresser, surtout à court terme. Cela dit, s'il y avait des pays prêts à prendre du personnel à court terme, cela devrait évidemment être envisagé.

Faire une demande de fonds de la Banque mondiale ou du FED (principalement des prêts) pour un projet de cinq ans, par exemple, présente un certain intérêt dans un tel contexte. Cela s'explique par son orientation et par le fait qu'il s'agit d'un itinéraire éprouvé (par exemple dans le cas du SWIOFish) et moins imprévisible que ceux déjà mentionnés. Toutefois, il faudrait du temps et/ou des ressources pour le préparer correctement.

La fusion du COPACE avec des organismes sous régionaux opérant en Afrique de l'Ouest et l'Afrique Centrale un certain attrait « sur le papier », mais la théorie et la pratique convergent rarement dans les fusions institutionnelles, en particulier lorsque celles à fusionner sont séparées par de grandes distances et des langues ; et rien de ce que nous avons entendu du COPACE ou des organisations régionales de pêche n'indique l'appétit pour cette option.

En tant que stratégie de départ (par opposition à une stratégie qui pourrait suivre dans le sillage des autres), elle risque de tomber à l'encontre des conflits typiques de politisation et de ressources humaines qui sont associés à presque toutes les fusions induites par l'extérieur, avec seulement une trentaine à quarante pour cent de ces processus déclarés dans la recherche pour atteindre leurs objectifs (Haluk 2017).

---

<sup>114</sup>Source: Mémorandum de commentaires consolidés lors de la 22e plénière du COPACE.



Il se pourrait toutefois que si une forme particulière de mise à niveau du COPACE s'avère fructueuse, l'affiliation volontaire d'organismes sous régionaux, ou d'au moins une partie de leur personnel, pourrait suivre. Ainsi, il se pourrait qu'une stratégie de fusion lente puisse faire partie d'une proposition, par exemple, dans une demande de financement du FED pour une période de cinq ans.

## 9.2 Responsabilités en matière de paiement, principe et considérations pratiques

On pourrait envisager dès à présent de répartir les responsabilités pour le paiement des investissements susmentionnés, car le financement par emprunt doit être payé plus tard, et/ou de nouvelles ressources devront être trouvées plus tôt sans lui. Ces ressources devront être soit en espèces, soit en personnel ou une combinaison des deux - au niveau national (au moins pour les pays membres du CEECAF). Toutefois, les coûts administratifs probables d'une stratégie de collecte de recettes aussi complexe dans les pays dont le budget de la pêche est très faible, voire inexistant, pourraient bien dépasser les bénéfices. Ceci est tout à fait indépendant des retards causés par les retombées politiques sur la contribution de définitions précises. De tels retards pourraient éroder la plupart des gains potentiels d'une collecte complète des recettes auprès des pays.

Pour cette raison, et d'autant plus que nous avons à faire à des sommes/personnel relativement faibles pour les blocs concernés, nous suggérons de revenir - au moins dans un premier temps - à l'approche du bloc régional telle qu'elle est mentionnée dans la figure 4, au moins au début.

Les deux principaux blocs régionaux concernés ici sont la CEDEAO et l'UE, qui couvrent la plupart des États membres du COPACE. Au niveau élémentaire, nous pourrions donc calculer les responsabilités pour les contributions des blocs régionaux selon la formule élémentaire discutée dans la section 3 de ce rapport (c'est-à-dire  $C = f [\text{aveFC.P}].\text{PNB}$  par habitant).

Dans ce cas, pour une relation fonctionnelle linéaire rudimentaire, le ratio des contributions de l'UE à la CEDEAO basée sur la composante moyen P.P serait de 1 : 0,43. Comme nous l'avons vu à l'article 3, ce ratio devrait ensuite être modifié en fonction des capacités de paiement (c.-à-d. revenus comparatifs) ; et les deux principaux blocs de préoccupation initiale ici, sont l'UE et la CEDEAO, au moins comme points de départ. Le PNB par habitant de la CEDEAO est environ 8,8 fois inférieur à celui de l'UE, ce qui signifierait le changement du ratio susmentionné à 1 : 0,0488<sup>115</sup>.

En chiffres ronds, cela signifierait que pour toute augmentation prévue d'un million d'euros du budget du COPACE, l'UE devrait contribuer à hauteur de 950 000 euros et la CEDEAO 50 000 euros.

Toutefois, cette formulation simplifiée doit être assortie d'un certain nombre de réserves:

- Premièrement, il est probable que la consommation par habitant de poissons d'origine spécifiquement de l'Atlantique Centre-Est dans l'UE soit inférieure à celle de l'Afrique de l'Ouest; et
- Deuxièmement, nous n'avons pas encore pris en compte d'autres grands pays/blocs en dehors de l'UE et de la CEDEAO qui consomment du poisson dont l'origine se trouve dans l'Atlantique Centre-Est (voir toutefois la discussion à suivre).

---

<sup>115</sup> La consommation moyenne de poisson de l'UE est de 24 kg/habitant/an. La population est de 513 millions d'habitants et le PNB par habitant est de 38000 USD p. a.; CEDEAO 15 kg/habitant/an, 350 millions de personnes et 4300 USD PNB/habitant.

Les statistiques sur ces deux dimensions sont actuellement imprécises, et l'un des objectifs justifiables de toute augmentation initiale des fonds du COPACE, nous le recommandons, est un projet visant à fournir une plus grande précision et inclusion sur ces points. Ainsi, par exemple, pendant l'engagement de trois ans de l'UE et de la CEDEAO à financer (éventuellement avec l'aide d'un prêt) une augmentation initiale, il y aurait une révision de la formule de financement augmentée basée sur les recherches du CECAF. Ces recherches permettraient de clarifier la justification de ratios de financement plus inclusifs et légitimes que la formulation initiale simplifiée suggérée ci-dessus. Il pourrait également être nécessaire de revoir les échelles d'augmentation initialement prévues, car nos recherches indiquent que si un million d'euros par an serait suffisant comme étape intermédiaire, les objectifs devraient être plus élevés ultérieurement<sup>116</sup>.

En outre, il est reconnu ici que l'UE et la CEDEAO ne doivent pas être les deux seuls contributeurs au "démarrage" d'un COPACE amélioré/transformaté. Deux autres contributeurs logiques pourraient être la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC) et la Chine, qui ont toutes deux des intérêts importants dans les pêches de l'Atlantique Centre-Est. Dans ce cas, compte tenu de la population de la CEEAC (181 millions d'habitants) et de celle de la Chine (1 395 millions), ainsi que des niveaux moyens de consommation de produits de la mer, estimés respectivement à 24 kg et 41 kg par habitant et par an, on peut constater que la contribution attendue de la Chine serait environ dix fois supérieure à celle de la CEEAC. Étant donné également le PNB par habitant de la Chine beaucoup plus élevé que l'CEEAC (9 470 USD contre 1 387 USD), la division projetée est très similaire à celle précédemment estimée pour l'UE/CEDEAO. Reconnaisant que la Chine soit plus éloignée de l'Atlantique central de l'Est que l'UE, elle est contrebalancée par la population beaucoup plus importante de la Chine et par une consommation moyenne plus élevée de fruits de mer par habitant ; et donc une division quadruple du financement initial pourrait être approximativement :

- UE 475 000 euros
- Chine 475 000 euros
- CEDEAO 40 000 euros
- CEEAC 10 000 euros
- TOTAL: 1 million euros<sup>117</sup>

Les chiffres ci-dessus s'ajouteraient aux niveaux déjà élevés des ressources engagées par la FAO, notamment par le biais de leur dotation en personnel, et de la Norvège dans le cadre de son programme Nansen de l'EAF. Toute formule initiale plus complexe que celle-ci est susceptible d'aller à l'encontre des améliorations potentiellement en cours et à des retards inutiles de mise en œuvre, mais ce serait bien sûr la prérogative des contributeurs.

Certaines comparaisons ici peuvent aider à mettre ces chiffres dans une perspective comparative. Une quinzaine d'années il y a quelques temps, le budget de fonctionnement de Commission des pêches en Asie-Pacifique s'élevait à quelque 300 000 USD, à l'exclusion des contributions de la FAO à un Secrétariat et à un personnel à temps partiel. En 2018, ce chiffre était passé à quelque 700 000 USD, hors services similaires de secrétariat à temps partiel rendus par la FAO) auparavant. La majeure partie de ces 700 000 USD environ a été versée sous forme de dons et de subventions ad hoc. Dans le cas des organisations régionales de gestion des pêches, telles que l'Organisation régionale de gestion des pêches du Pacifique Sud (SPRFMO), les budgets sont souvent du même ordre, mais il semblerait que leur efficacité en tant qu'ORGP soit fortement limitée par des budgets restreints.

---

<sup>116</sup> Nos inférences ici proviennent principalement des régions 47 et 51 des océans de la FAO et des organismes de pêche de la région, où la Commission de développement de l'Afrique australe niveaux de santé des pêches déclarés sont plus élevés. Cela est en partie fonction de la recherche supérieure sur la pêche par des organismes financés à des niveaux supérieurs à un million d'euros par an.

<sup>117</sup> Les contributeurs potentiels à l'amélioration provisoire des fonds n'ont pas besoin d'être limités aux quatre mentionnés ci-dessus et peuvent devoir être ajustés au fur et à mesure de l'évolution de la diplomatie de financement.

C'est pour ces raisons, entre autres, que nous avons considéré qu'un million d'euros par an était le point de départ essentiel pour 'un COPACE plus ambitieux. Toutefois, si un rôle plus ambitieux d'organisation régionale de gestion des pêches est prévu, le COPACE devrait alors viser des niveaux beaucoup plus élevés - ou des niveaux d'investissement similaires à ceux du budget de la pêche sud-africaine, comme indiqué à la section 9 qui suit. Si l'intention est effectivement de viser à plus long terme d'un COPACE en ORGP (et une dynamique mondiale importante s'est récemment fait jour à cet égard)<sup>118</sup>, un travail préparatoire important devra également être effectué, notamment l'élaboration d'une proposition de valeur convaincante pour les nouveaux contributeurs potentiels (notamment la Chine, mais peut-être aussi les États-Unis) et d'un plan de développement organisationnel, tel que discuté précédemment.

L'une des préoccupations les plus souvent soulevées au sujet des Organisations régionales de gestion des pêches n'est pas tant leur efficacité à déterminer les paramètres politiques tels que les quotas, mais plutôt les difficultés (et la rentabilité) de l'application de la loi. Comme le dit un commentaire:

« La gestion des pêches implique d'application ou de contrôle élevés si les programmes de gestion doivent être mis en œuvre et les droits de propriété attribués protégés. Pour les pêcheries océaniques (et de nombreuses plateaux), les zones à surveiller sont étendues, et les opérations conventionnelles des patrouilleurs sont inefficaces et coûteuses. Dans ces circonstances, un droit non exécutoire risque de devenir un droit vide de main<sup>119</sup>.

Dans une région aussi vaste que l'Atlantique Centre-Est, surtout si l'on considère les budgets très modestes des pays d'Afrique de l'Ouest en matière de gouvernance des pêches, qui pourraient être appelés à diriger l'application de la réglementation il s'agit d'un avertissement juste. C'est pourquoi, lorsque nous examinerons les implications budgétaires dans la section suivante, nous devons, pour être réalistes, baser les coûts projetés sur les analogies les plus proches dans un contexte spécifiquement<sup>120</sup>.

## 10. Orientations vers des formules plus raffinées

Nous pouvons d'ores et déjà mettre en route ici les futures recherches du COPACE sur un financement futur plus inclusif, en suggérant un certain nombre de paramètres possibles selon lesquels la recherche régionale accrue sur les pêches devrait être financée, non seulement pour le COPACE, mais aussi pour des organismes similaires ailleurs dans le monde.

Après tout, le COPACE n'est pas la seule région océanique de la FAO où les principaux pays adjacents à cette région ont des budgets de pêche limités, et encore moins des budgets de recherche sur la pêche. Nos recherches révèlent qu'aucun pays d'Afrique de l'Ouest ne dépense plus de vingt millions de dollars US pour son budget total de la pêche. Le Nigéria et le Ghana sont les plus importants, bien que nous ayons constaté qu'il est très difficile de déterminer l'ampleur de leur contribution à la composante de la recherche sur les pêches, probablement parce qu'ils sont si petits. En outre, la recherche halieutique dans la plupart des autres pays d'Afrique de l'Ouest semble dépendre entièrement des dons ponctuels. Ce n'est manifestement pas dans l'intérêt de la durabilité des pêches, non seulement dans la région du COPACE, mais dans d'autres régions comparables dans le monde entier.

---

<sup>118</sup> Se référer aux [exemples](#) pêche INN.

<sup>119</sup> JF Caddy et JC Seijo [dit](#), "C'est plus difficile que nous le pensions ! La responsabilité des scientifiques, des gestionnaires et des parties prenantes pour atténuer la non durabilité de la pêche marine".

<sup>120</sup> Au moment de la préparation de ce rapport, certains de ces pays, notamment le Sénégal, renforçaient leurs infrastructures d'application de la loi et leur personnel s'appuyait en partie sur des ressources étrangères (par exemple l'USAID). Plusieurs autres pays n'ont toutefois effectivement aucune capacité.

Il y a deux raisons importantes pour lesquelles la recherche halieutique (plus particulièrement la recherche appliquée) ne peut simplement pas compter sur le financement des pays voisins si elle vise à mener à une pêche durable à l'échelle mondiale. Premièrement, il est largement admis que les écosystèmes halieutiques des grands océans, bien qu'ils aient des sous-systèmes pour les espèces plus petites, sont interdépendants à l'échelle mondiale pour les grandes espèces. En outre, en dehors de cela, il existe bien sûr un certain nombre d'autres liens écosystémiques, par exemple entre l'Atlantique Centre-Est et d'autres régions océaniques. Cela fait des contributions internationales à la durabilité des océans une priorité importante pour les organisations internationales comme l'ONU, dont la FAO fait partie.

La capacité décroissante de la FAO à financer des organismes tels que le COPACE mérite donc de s'attaquer à elle-même, peut-être par le biais d'une campagne visant à renforcer les contributions importantes des pays consommateurs de pêche et de poisson à la recherche mondiale sur la pêche (de préférence acheminée par l'intermédiaire de la FAO).

En tant que tel, le COPACE pourrait être considéré comme un cas parmi une douzaine d'autres d'organismes similaires dans le monde qui méritent un soutien multinational plus important.

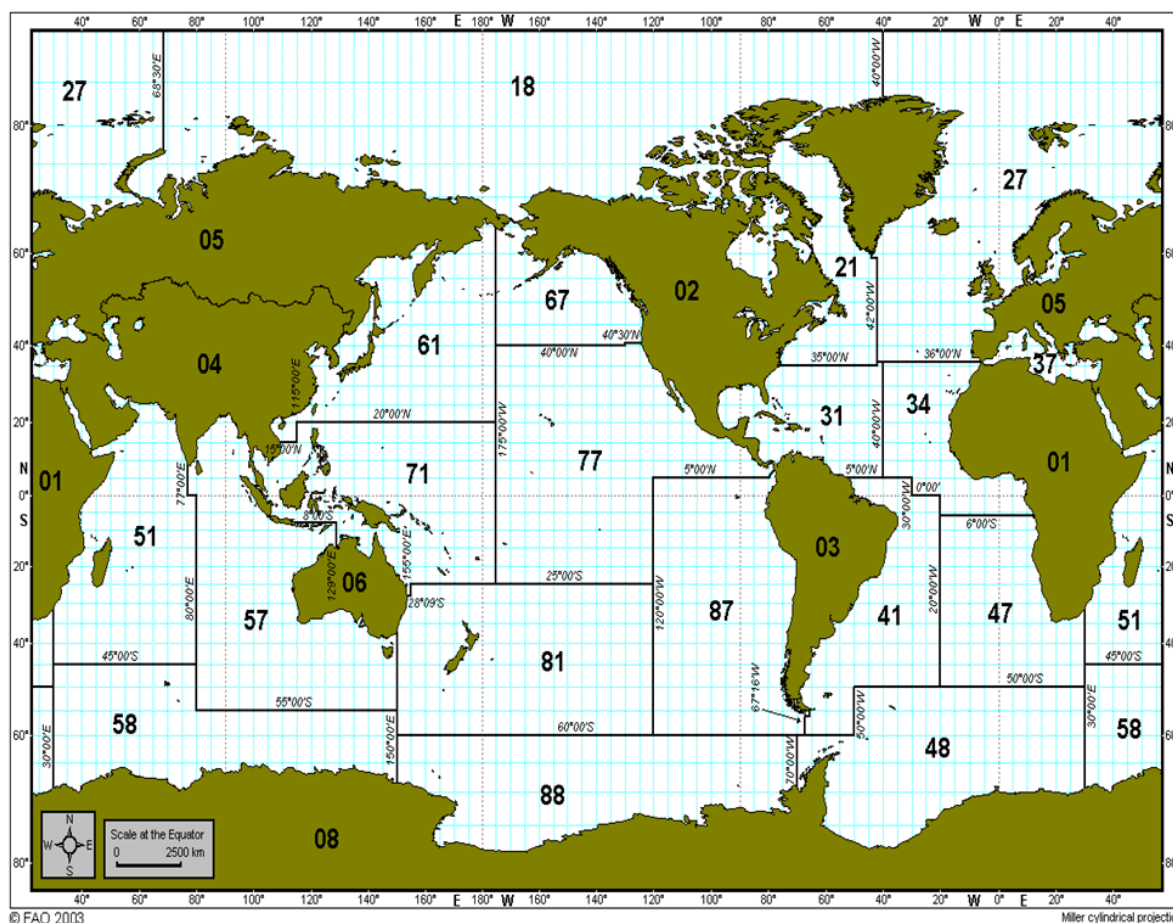
La figure 6 ci-dessous montre ces régions océaniques, dont bon nombre font face à des défis semblables (mais pas identiques) au COPACE. Aux fins du présent rapport, d'autant plus qu'il s'agit d'un rapport à la FAO, nous ne voulons pas proposer une modification des ajustements à moyen et long terme d'une formule de financement du COPACE qui n'est pas en principe transférable à des organismes similaires. Il est notamment nécessaire de maintenir les contributions prévues dans les limites des capacités budgétaires des pays qui sont appelés à les financer <sup>121</sup>.

L'augmentation du financement et du renforcement des capacités des commissions régionales de la pêche doit être attirée en quantités réalistes en termes de formules susceptibles d'avoir un degré de légitimité aussi élevé que possible parmi les nations concernées.

---

<sup>121</sup> M.W. Lodge, dans une préface à un rapport de l'OCDE sur les meilleures pratiques de [l'Organisation régionale de gestion des pêches](#), met en garde, dans son introduction comme suit: « Une question clé est de savoir si le paradigme actuel pour structurer les institutions internationales pour la gestion des pêches sur une base purement régionale est durable pour l'avenir. Dans un monde globalisé, les flottes sont de plus en plus mobiles et le commerce du poisson et des produits du poisson est de plus en plus complexe. Avec une surcapacité massive de la flotte mondiale de pêche, une réglementation accrue dans une région entraîne souvent des transferts de capacité d'une région à l'autre au détriment des pêcheries concernées. L'action de gestion dans une région peut avoir un effet immédiat sur d'autres régions. Dans le même temps, les progrès technologiques, en particulier dans la surveillance et l'application de la loi, suggèrent qu'il est redondant d'établir des bases de données distinctes pour chaque région. Il existe de solides arguments en faveur d'une approche globale de la collecte et de l'analyse des statistiques sur les captures et les efforts, du suivi de la taille et des mouvements des flottes de pêche et de l'allocation sur une base équitable des parts des récoltes et de la capacité de la flotte. La pêche internationale n'est plus l'apanage exclusif de quelques États technologiquement avancés. Si nous voulons parvenir à une gestion durable à long terme des pêches internationales, le principal défi pour l'avenir sera d'établir un régime mondialisé dans lequel toutes les nations sont incitées à coopérer.»

**Figure 6** Régions océaniques de la FAO.



Cela nous amène à proposer une initiative d'augmentation du financement du COPACE à moyen et à long terme, qui sera testée et développée une fois que l'initiative UE/CEDEAO déjà proposée aura, espérons-le, démarré :

- (i) D'après les calculs effectués par la FAO pour les régions océaniques mentionnées à la figure 6 ci-dessus, l'Atlantique Centre-Est (région 34) représente environ deux pour cent de la totalité de ces océans; ainsi, on pourrait soutenir qu'en principe<sup>122</sup>, une fraction de 2% des budgets de la pêche des principaux pays producteurs et consommateurs de poisson (qui sont de toute façon de plus en plus engagés dans la recherche sur la durabilité) pourrait être mise de côté pour améliorer la recherche sur la pêche du COPACE. Toutefois;
- (ii) Il est probable que les États-nations indépendants soutiennent qu'il incombe aux pays les plus proches des sous-régions océaniques de financer des recherches sur la durabilité dans ces régions. Le contre-argument, bien entendu, est l'interdépendance des océans et de la consommation de poisson à l'échelle mondiale. Il conviendrait donc peut-être de trouver un équilibre entre la proximité et l'ampleur des activités de pêche et/ou de la consommation des pays du monde entier. En termes d'équilibre, au moins les deux tiers du budget de la pêche d'un pays pourraient légitimement être dépensés exclusivement dans les régions les plus proches d'eux, mais une partie restante serait affectée au reste des océans, dans des proportions décroissantes par rapport à celles plus éloignées. Ainsi:

<sup>122</sup> En fait, étant donné que l'Atlantique Centre-Est est l'une des régions de pêche les plus productives, on pourrait soutenir que sa superficie sous-estime son importance.

- (iii) Dans le cas du COPACE, la plupart des budgets (très limités) de recherche sur la pêche devraient/pourraient être engagés par des pays dont les côtes sont contiguës à l'Atlantique Centre-Est ; diminuant à un dixième d'un pour cent du budget global de la pêche pour les pays les plus importants en termes du budget de la pêche, et beaucoup plus éloignés (par exemple, la Chine et le Japon). Par conséquent, nous suggérons que les budgets de la pêche des principaux pays pêcheurs constituent un point de départ pour un financement accru du COPACE et servent également de modèle pour le financement d'autres recherches régionales sur les pêches.

Le tableau ci-dessous indique les budgets de la pêche pour les pays dont le budget global de la pêche est supérieur à 30 millions USD par an, puis impute - aux fins de discussion - leurs éventuelles contributions à l'application et/ou à la gestion de la recherche sur la pêche dirigée par le COPACE sur des scénarios de financement moyen et plus élevés<sup>123</sup>. Cette imputation (ou calcul) est basée sur (i) la capacité fiscale et (ii) la distance par rapport à l'Atlantique Centre-Est<sup>124</sup>.

Nous avons calculé que le niveau moyen de financement est nécessaire pour les fonctions de recherche renforcées du CEEAF (ou de ceux qui lui sont associés et travaillent en coalition avec lui). Le chiffre plus élevé suppose un objectif à plus long terme d'une ORGP efficace. Si une ORGP se concentrait en partie sur la prévention des débarquements de captures illégales, la plupart de ces contributions seraient en fait dépensées dans le pays qui les a apportées (c'est-à-dire des mesures d'application spéciales dans les ports de leur pays).

**Notez que nous présentons ici ces chiffres simplement à des fins d'illustration et de sensibiliser les responsabilités mondiales potentielles dans les entités de financement telles que le COPACE, surtout si elle doit devenir une Organisation régionale des pêches axé sur l'Atlantique Centre-Est comme un dans lequel de nombreuses nations de pêche les plus riches sont actives. La Région océanique 34 de la FAO dans son ensemble ne peut être considérée comme « appartenant » en termes de responsabilité, principalement aux États d'Afrique de l'Ouest sous-financés, en particulier si des considérations d'application de la loi sont à l'ordre du jour.**

**Tableau 3** Estimations de l'ordre de grandeur des contributions à la recherche sur les pêches (ou gestion en cas de chiffre plus élevé) à l'avenir (pour COPACE).

| Pays      | Budget de la pêche en USD par an. | Contribution en pourcentage à distance | Contribution plus élevée prévue de la COPACE ORGP en USD par an. | Contribution de la CEEAF projetée moyenne en USD par an. |
|-----------|-----------------------------------|--|--|--|
| Chine     | 5000 millions <sup>125</sup>      | 0,1%                                   | 5 millions   | 2,5 millions   |
| Danemark  | 50 millions                       | 0,5%                                   | 0,25 million   | 0,125 million  |
| France    | 200 millions                      | 0,5%                                   | 1 million p. a.  | 0,5 million p. a.  |
| Allemagne | 50 millions                       | 0,5%                                   | 0,25 million p. a.   | 0,125 million p. a.                                      |
| Grèce     | 40 millions                       | 0,3%                                   | 0,12 million   | 0,06 million   |
| Irlande   | 35 millions                       | 0,5%                                   | 0,175 million  | 0,08 million   |
| Italie    | 160 millions                      | 0,5%                                   | 0,8 million  | 0,4 million  |
| Japon     | 1 700 millions                    | 0,1%                                   | 1,7 million  | 0,85 million   |
| Corée     | 350 millions                      | 0,1%                                   | 0,35 million   | 0,175 million  |

<sup>123</sup> Cette liste peut être incomplète et devrait être affinée à l'avenir.

<sup>124</sup> Le fait d'être adjacent à l'Atlantique Centre-Est comme au Maroc serait admissible à un pour cent du budget de la pêche à la CEEAF, qui diminuerait progressivement pour s'établir à 0,1 % à des endroits plus éloignés (comme la Chine).

<sup>125</sup> Ce chiffre et tous les autres à suivre (à l'exception de ceux du Maroc, de l'Afrique du Sud, de la Russie et du Royaume-Uni) sont tirés du rapport 2018 de l'OCDE, *OECD Review of Fisheries 2017 - General Survey of Fisheries Policies*, JT03425435



|                       |                             |      |               |               |
|-----------------------|-----------------------------|------|---------------|---------------|
| <b>Mexique</b>        | 140 millions                | 0,3% | 0,42 million  | 0,21 million  |
| <b>Maroc</b>          | 100 millions <sup>126</sup> | 1%   | 1,0 million   | 0,5 million   |
| <b>Pays-Bas</b>       | 30 millions                 | 0,5% | 0,15 million  | 0,075 million |
| <b>Norvège</b>        | 200 millions                | 0,3% | 0,6 million   | 0,3 million   |
| <b>Portugal</b>       | 40 millions                 | 0,5% | 0,2 million   | 0,1 million   |
| <b>Russie</b>         | 220 millions <sup>127</sup> | 0,2% | 0,44 million  | 0,22 million  |
| <b>Afrique du Sud</b> | 35 millions <sup>128</sup>  | 0,5% | 0,175 million | 0,06 million  |
| <b>Espagne</b>        | 300 millions                | 0,5% | 1,5 million   | 0,75 million  |
| <b>Suède</b>          | 60 millions                 | 0,3% | 0,18 million  | 0,09 million  |
| <b>Turquie</b>        | 80 millions                 | 0,3% | 0,24 million  | 0,12 million  |
| <b>Royaume-Uni</b>    | 60 millions <sup>129</sup>  | 0,5% | 0,3 million   | 0,14 million  |
| <b>Etats Unis</b>     | 1 800 millions              | 0,3% | 5,4 millions  | 2,7 millions  |

Notez que nous parlons ici de minuscules fractions des budgets de pêche existants, et non de nouvelles taxes. Alternativement : De nouveaux tarifs ont été proposés par des représentants d'une petite minorité de pays membres du COPACE, et ceux-ci pourraient être considérés comme une option en ce qui concerne les formulations ci-dessus. Toutefois, s'ils doivent être appliqués aux captures de l'Atlantique Centre-Est, les modalités mesures/application de la loi ne sont pas claires.

Le total des fonds annuels réalisés par une telle formule serait d'environ 10 millions par an selon l'estimation la plus basse. En termes comparatifs, cela représenterait entre un quart et un tiers du budget annuel de la pêche de l'Afrique du Sud (et en fait environ un tiers du budget annuel de l'Afrique du Sud pour la pêche (et en fait environ un tiers du budget annuel de l'Afrique du Sud budget des pêches est consacré à la recherche et à la gestion de l'information). Compte tenu de cette analogie, on pourrait alors atteindre des niveaux de gestion de la qualité de la recherche et de l'information proches de ceux de l'Afrique du Sud (et des océans qui l'entourent). À terme, et avec une bonne gestion, cela devrait conduire à une qualité régionale similaire en matière de santé des pêches.

Si une ORGP est envisagée avec des fonctions considérablement plus nombreuses, le montant total de quelque 20 millions de dollars par an devient plus réaliste, car il représenterait encore un peu plus de la moitié du budget de la pêche de l'Afrique du Sud, ce pays ayant sans doute à peu près la même zone océanique à gérer et à appliquer que l'Atlantique Centre-Est. Comme nous l'avons suggéré, ces fonds devraient être d'origine multinationale et ils pourraient impliquer des prêts à rembourser à l'échelle multinationale<sup>130</sup>.

Le Maroc dispose d'un budget de pêche encore plus important que l'Afrique du Sud et, bien sûr, il est plus proche du COPACE dont il est membre. Selon la formulation ci-dessus, il pourrait devenir un partenaire principal finançant le COPACE aux côtés de la Chine, des États-Unis, de la France et de l'Espagne<sup>131</sup>. Le Maroc joue bien sûr déjà un rôle important au sein du COPACE, et ses contributions supérieures à la moyenne sont largement reconnues par d'autres membres du COPACE. Cependant, nous suggérons qu'il pourrait, peut-être avec l'UE et Chine et Etats-Unis, jouer un rôle de premier plan, encourageant ainsi d'autres pays à le faire. La cogestion collective par ces pays/régions du budget et des opérations du future COPACE pourrait être envisagée compte tenu des contributions projetées.

Un autre cas d'augmentation budgétaire qui pourrait servir de base à la comparaison est celui du COPACO couvrant l'Atlantique Central Occidental. Le COPACO dispose d'un budget «

<sup>126</sup> Calculé à partir de <http://www.invest.gov.ma/?Id=66&lang=en&RefCat=6&Ref=149>.

<sup>127</sup> Calculé à partir de [https://gain.fas.usda.gov/Recent GAIN Publications/Agricultural budget 2015](https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Agricultural%20budget%202015), Moscow.

<sup>128</sup> Elle est basée sur les [chiffres nationaux](#) communiqués.

<sup>129</sup> Calculé à partir de [https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/op-united-kingdom-fact-sheet\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/op-united-kingdom-fact-sheet_en.pdf) et soustraire la contribution de l'UE.

<sup>130</sup> Il est possible que le financement du SWIOFish par la Banque mondiale puisse servir de [modèle](#).

<sup>131</sup> Cette liste restreinte est basée sur l'échelle des pêcheries ; cependant, certains petits pays de pêche comme les Pays-Bas ont dans le passé contribué au COPACE à des niveaux disproportionnés pour des raisons altruistes, et pourraient le faire à nouveau.



ordinaire » similaire à celui d'autres budgets de la pêche pour des organisations similaires, comme il est question à la section 8. Toutefois, compte tenu des défis particuliers en matière de gestion des pêches, dans leur cas, les défis posés par les pêcheries épineuses de la langouste, un rapport du COPACO de 2018 indiquait que:

« Le calendrier et le budget pour l'exécution du plan décennal [[Plan régional de gestion de la pêche e à la langouste dans les Caraïbes](#)] prévoit des ressources de l'ordre de 11 240 000 dollars avec une moyenne annuelle de USD. 1 124 000, ce qui permettra d'entreprendre le processus de changement pour la gestion régionale de la pêche épineuse à la langouste dans les Grandes Caraïbes ».

Toutefois, le COPACO joue davantage un rôle de coordination pour ce plan, avec des finances tirées des budgets nationaux de la pêche de ses pays membres, plutôt que de prendre l'argent des pays membres et de le mettre en œuvre lui-même. Sa formulation est donc similaire aux concepts qui sous-tendent les parts fractionnaires projetées des budgets nationaux, comme indiqué ci-dessus. ; En outre, si l'on considère qu'il ne s'applique qu'à une seule espèce, la projection des besoins annuels d'environ sept fois ce chiffre, comme dans le tableau 3 ci-dessus, semble réaliste.

Un autre point à noter ici est que certaines des ressources que nous prévoyons de rediriger à partir des budgets de pêche existants des pays pourraient éventuellement être déjà dépensées, mais elles ne sont pas encore mises en commun ou alignées sur les travaux du COPACE. Initialement, une telle mise en commun devrait provenir des membres existants, mais avec une transition proposée vers une organisation au titre de l'article 14 et peut-être plus tard une ORGP, le processus esquissé dans la figure 7 ci-dessous pourrait devenir plus inclusif.

En ce qui concerne une ORGP qui pourrait inclure une fusion progressive avec des organismes sous régionaux, il y a un certain nombre d'indications d'un appétit croissant à cet égard (FAO, 2017a). Toutefois, les déclarations officielles à ce jour indiquent également l'alignement politique croissant de certains organes sous régionaux, soit vers l'Union africaine, soit vers les communautés économiques régionales d'Afrique. Par exemple, en février 2019, le Secrétaire exécutif du COREP, Emile Essema, a déclaré lors d'un forum avec la COMHAFAT:

« Les dix-neuf articles de [l'Accord de liaison](#) signé en septembre 2015 à Libreville entre le COREP et la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC) : En vertu d'une résolution des chefs d'État, le COREP est aujourd'hui reconnu comme la seule institution spécialisée dans la pêche et l'aquaculture dans la région, avec une application franche en matière réglementaire, financière et opérationnelle».

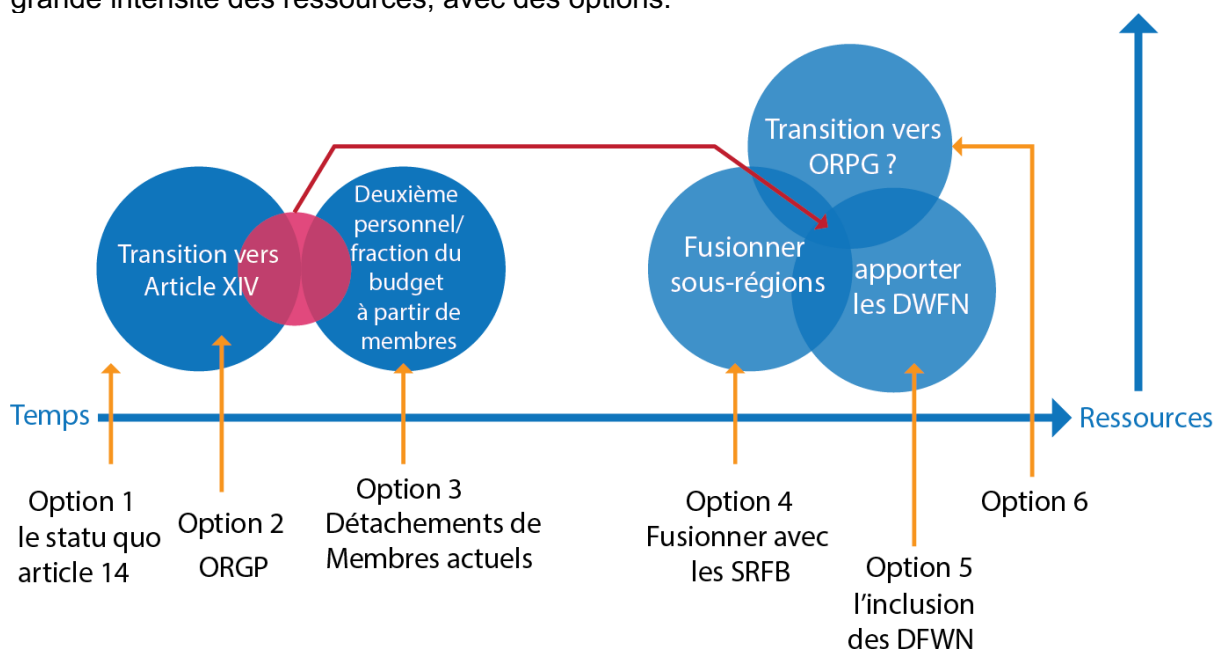
L'intégration du COREP à un programme de pêche initié par la CEDEAO et l'UE pourrait donc s'avérer difficile. Nous conseillons plutôt une forme mondialiste d'intégration comme base sur laquelle procéder en ce qui concerne l'Atlantique Centre-Est, rappelant également l'avis du groupe de l'OCDE sur l'Organisation régionale de gestion des pêches à cet égard<sup>132</sup>.

L'augmentation de la tendance à l'intérieur de la région risque de s'opposer de facto à l'augmentation des tendances de la mondialisation des pêches.

---

<sup>132</sup> Le président du Groupe d'experts de l'OCDE a écrit : « Si nous voulons parvenir à une gestion durable à long terme des pêches internationales, le principal défi pour l'avenir sera d'établir un régime mondialisé dans lequel toutes les nations sont incitées à coopérer. »

**Figure 7** Processus proposé au fil du temps menant à une plus grande inclusion et à une plus grande intensité des ressources; avec des options.



La rapidité avec laquelle il est possible d'arriver à une organisation régionale de gestion des pêches est une question ouverte. Elle dépendra de la détermination des principaux partenaires. Dans le même ordre d'idées, en ce qui concerne l'inclusion dans une ORGP, il y a la question des contributions des Nations de pêche en eau lointaine (sur la figure 7 - DFWN en anglais) qui ne sont pas encore membres du COPACE. Dans le cadre de notre recherche sur le terrain en Afrique de l'Ouest, par exemple, nous avons entendu plusieurs rapports de pêcheurs artisanaux de cette région concernant le travail des ressortissants des DFWN en matière de mesure et d'enregistrement des tailles de capture, etc. Ces informations recueillies par les DFWN ne sont pas encore communiquées au COPACE. La qualité globale des pêches, de la recherche et de la gestion en Afrique de l'Ouest et dans l'Atlantique Centre-Est pourrait toutefois être améliorée si cette information était mise en commun, et les coûts de ces recherches pourraient en principe être déduits des contributions nationales prévues énoncées dans le tableau 3 ci-dessus.

Les six options pour le développement futur du COPACE sont donc esquissées dans un format évolutif suggéré à la figure 7 ci-dessus. La figure est présentée ici simplement pour lancer la discussion entre les parties prenantes. Il est reconnu que les principales parties prenantes du COPACE peuvent souhaiter reconfigurer le format de la figure 7, et/ou mettre fin aux options à un moment donné. Ils peuvent également souhaiter accélérer la séquence. Le point important à ce stade est d'obtenir un accord sur les processus futurs.

Il est également reconnu que, premièrement, de telles propositions peuvent devoir être discutées dans un forum international approprié de l'ONU/FAO ; et, deuxièmement, les détails précis des contributions et de la gestion projetée qui peuvent être calibrées sur l'axe vertical de la figure 7 peuvent nécessiter un affinement continu. Par exemple, les chiffres tirés du tableau 3 du présent rapport peuvent servir de point de départ, mais ils devront être affinés et modifiés (et même faire l'objet d'un débat politique). Troisièmement, certaines des contributions les plus importantes prévues dans la formulation ci-dessus devraient provenir de pays qui ne sont pas actuellement représentés au sein du COPACE (comme la Chine), mais dans un tel scénario, la composition du COPACE pourrait et devrait probablement changer (comme le suggère l'option 5 ci-dessus).

La composition actuelle du COPACE reflète une époque où les océans et la pêche qui y est pratiquée étaient moins globaux qu'aujourd'hui. Nombre des conflits actuels et futurs prévus dans le domaine de la pêche dans la zone du COPACE pourraient probablement être évités si la composition et le financement étaient modernisés. Il s'agit toutefois d'une option sur laquelle les principales parties prenantes actuelles du COPACE devront se prononcer. Une dernière observation que nous ferons ici en ce qui concerne les différents points de vue exprimés lors de la plénière de septembre 2019 du COPACE. Comme les analystes des politiques le reconnaîtraient généralement, une fois qu'un fort consensus se dégagera sur les niveaux d'adhésion et de contribution au COPACE, ces contributions devraient être obligatoires afin d'éviter un soi-disant « problème de cavalier libre », que le problème pourrait miner la viabilité des propositions en général. En l'absence de telles contributions, la suspension de l'adhésion au COPACE et l'accès à ses ressources d'information devraient être la censure proportionnelle. Toutefois, cela reste également une option de décision de la part des principaux intervenants du COPACE à l'avenir, dans laquelle l'établissement des coûts de la gestion des pêches est une considération importante.

### **10.1 Les coûts de la gestion des pêches**

Comme on l'a montré dans les sections ci-dessus, la pratique courante dans la plupart des pays de la région du COPACE est d'ignorer les coûts de gestion des pêches dans la l'élaboration de règles de pêche optimales et la conception réelle de la politique de la pêche. L'existence de coûts importants de gestion des pêches soulève évidemment la question de la prestation la plus efficace de ces services. Combien de services de pêche devraient être fournis, par qui et qui devrait en payer le coût ? Selon Arnason, 2000, les services de gestion des pêches représentent une part importante des revenus bruts de l'industrie de la pêche, et vont de 7 % (au Royaume-Uni) à 10 % (en Australie) à 25 % à Terre-Neuve (fourchette : 5 à 30 %). Arnason, 2000 recommande aux pays d'allouer au moins 10 % de la valeur des pêches à la gestion. Dans le cadre des coûts de gestion, les recettes devraient être réparties dans trois catégories de coûts, à savoir (i) La recherche, (ii) la conception et la mise en œuvre des règles de gestion des pêches ; et (iii) l'application de la loi. Par conséquent, il n'est peut-être pas déraisonnable de s'attendre à ce que, dans les systèmes de gestion des pêches, les coûts d'application de la loi représentent environ les 3/5 des dépenses totales, la recherche pour environ 1/3 et l'administration générale pour le reste. En termes simples, un tel modèle pourrait être recommandé aux membres du COPACE afin de s'assurer qu'ils allouent au moins 30 % du coût de la gestion des pêches à la recherche. Une formule devra être élaborée afin de décider de la proportion des 30 % qui devraient être alloués à la gestion régionale des pêches et, par conséquent, aux fonctions scientifiques du COPACE.

## **11. Renforcement des capacités**

Étant donné qu'une zone océanique de l'ampleur de l'Atlantique Centre-Est est mondiale dans ses implications en matière de recherche et de gestion des pêches, nous avons adopté une perspective mondiale dans ce rapport. Cela dit, comme nous l'avons déjà expliqué, les besoins du COPACE en matière d'amélioration des ressources sont plus spécifiquement d'Afrique de l'Ouest. Une question clé à cet égard est « quels sont les domaines prioritaires les plus importants pour l'intervention future ? » Un rapport spécialisé sur le terrain s'appuyant sur de vastes connaissances et expertises en Afrique de l'Ouest a été préparé, et ses principales conclusions sont les suivantes:

## 11.1 Renforcer la capacité scientifique du COPACE

### 11.1.1 Installations de recherche et management

Afin d'accompagner les sous-comités scientifiques dans la mise en œuvre pratique du Code de conduite pour une pêche responsable de la FAO, qui fournit des principes et des normes applicables à la conservation, à la gestion et au développement de toutes les pêches, la FAO a mis en place l'approche écosystémique des pêches (AEP). Dans la région du COPACE comme dans l'ensemble de l'Afrique, la FAO a apporté son soutien à la mise en œuvre l'AEP, principalement par le biais du projet EAF-Nansen. Ainsi, depuis 2007, le projet EAF-Nansen aide les pays du COPACE à entreprendre des activités pour la mise en œuvre de l'AEP. Les diverses activités sont menées, dont certaines en partenariat avec le COPACE et les organisations sous régionales de pêche (COREP, CPCO et CSRP), ainsi que les projets de Grand Ecosystème Marin dans la région (BCC, CCLME et GCLME). Certaines de ces activités comprennent l'acquisition de connaissances sur les écosystèmes marins grâce à la pêche et à des enquêtes sur les écosystèmes effectués avec le navire de recherche Dr Fridtjof Nansen. Les autres activités/actions offertes sont les ateliers multidisciplinaires régionaux et la formation sur divers aspects de la recherche et de la gestion, les projets nationaux et sous régionaux visant à préparer des plans de gestion des pêches et la mise en place d'un processus qui permet l'examen et le suivi de l'AEP. Alors que Nansen a intégré des scientifiques des Etats membres du COPACE, au Sénégal des activités de recherche conjointes ont été entreprises avec le navire de recherche « Itaf Dème ». Dans le passé, le navire de recherche sénégalais a effectué l'exercice d'inter calibrage avec le R/V Dr Fridtjof Nansen.

## 11.2 Renforcement des capacités

Au cours des entretiens, il était clair que des mesures urgentes s'imposaient pour améliorer les capacités des États membres du COPACE. En voici quelques exemples:

### 11.2.1 Capacité de recherche

Les institutions de recherche des États membres ont besoin de renforcement des capacités dans les domaines suivants:

- (i) l'informatique de base,
- (ii) les statistiques de base sur les pêches,
- (iii) besoins en données pour l'évaluation des stocks et la préparation des données,
- (iv) la collecte de données sur les pêches,
- (v) l'analyse des données,
- (vi) évaluation des stocks de poissons, et
- (vii) la rédaction de rapport et reportage.

Il ressort clairement des entretiens (et des rapports techniques du COPACE) que la plupart des États membres utilisent des méthodologies de recherche différentes, par conséquent, il n'est pas facile de regrouper les données des pays et d'utiliser une seule méthodologie d'analyse (Président du Sous-Comité des sciences, M. Koussi Sedzero, pers comm).

- (viii) Par conséquent, il sera important pour le COPACE d'organiser une formation sur la méthodologie de mise en œuvre de l'évaluation des captures et de l'enquête de base,

- (ix) stockage de données,
- (x) développement de manuels associés,
- (xi) identification et évaluation de stocks, et
- (xii) l'élaboration de plans de gestion des pêches, en particulier pour les stocks partagés.

Des navires de recherche de plusieurs pays ont déjà effectué des études acoustiques dans la région (Maroc, Mauritanie, Sénégal, Russie et Norvège) (*FAO 2016a; FAO, 2018a; FAO, 2018b*) mais ces dernières années, ces enquêtes n'ont été menées que par le Maroc.

- (xiii) Par conséquent, il est important que la FAO mobilise tous les membres actuels non africains du COPACE (par exemple, la Russie) et veille à ce qu'ils continuent à effectuer des enquêtes d'évaluation des stocks, ainsi que des prélèvements biologiques sur la flotte de l'UE opérant dans la région du COPACE.
- (xiv) Il est important que le COPACE relance des enquêtes régionales coordonnées pour estimer l'abondance dans toute l'aire de répartition des espèces, en menant des enquêtes de recrutement le long de l'aire de répartition des espèces, en renforçant les méthodes de lecture et de validation de l'âge, en poursuivant l'analyse de la fréquence des tailles et la compréhension détaillée des séries de l'effort de pêche et programmes d'échantillonnage de biomasse.

### 11.2.2 Capacité de gestion

- a) Au cours des entretiens, il est apparu que la plupart des universités nationales de la région n'offrent pas de cours spécialisés en gestion des pêches au niveau du diplôme de licence. Cela signifie que la plupart des agents des pêches viennent d'origine agricole, d'ingénierie ou vétérinaire, puis suivent des cours spécialisés à la maîtrise. Par conséquent, il sera important pour la FAO et ses partenaires de travailler avec certaines universités de la région (par exemple l'Université Cheikh Anta Diop à Dakar; L'Université du Ghana et l'Université de Douala, pour n'en citer que quelques-unes) pour concevoir et mettre en œuvre un cours de gestion des pêches à un niveau de diplôme Licence.
- b) Le COPACE devrait renforcer sa collaboration avec la CSRP, CPCO et la COREP afin d'établir des liens avec les recommandations de gestion du COPACE, ainsi que d'aider les pays à s'informer sur les recommandations et à les refléter dans les plans nationaux de gestion pêches pertinents.
- c) La Commission Sous Régionale des Pêches, (CSRP) qui regroupe le Cap-Vert, la Gambie, la Guinée, la Guinée-Bissau, la Mauritanie, le Sénégal et la Sierra Leone a dirigé les efforts d'évaluation et de gestion des petits stocks pélagiques dans la région conjointement avec le Maroc. Un comité consultatif pour les petits pélagiques a été créé dans le cadre de la CSRP; et un projet était en place pour caractériser, surveiller et élaborer un plan stratégique pour les pêches et les ressources mentionnées. *Toutefois, le degré d'avancement de ces efforts n'a pas pu être établi dans le cadre de cette étude. Il sera donc important pour le COPACE de tirer des leçons de la CSRP pour la gestion des stocks transfrontaliers de petits pélagiques dans le reste de le COPACE.*
- d) Le COPACE et les autres ORP, en collaboration avec la CEDEAO/CECAS, devraient insister auprès des gestionnaires pour qu'ils mettent en œuvre une stratégie de reconstitution pour les autres espèces cibles de cette pêcherie plurispécifique, afin de garantir que toutes ces espèces se situent au moins au-dessus des points de référence limites biologiques (ou des indicateurs de l'altération du point de

recrutement), en particulier pour le chinchard de Cunene, le chinchard commun et la sardinelle ronde 11.2.2.

### 11.2.3 Capacité du président du Sous-Comité Scientifique (SCS)

Il est essentiel pour le CECAF de veiller à ce que le président de la CSE soit habilité à être un « **champion du CECAF** » aux niveaux national et régional, ainsi que les présidents des groupes de travail. Ils devraient recevoir un soutien technique et financier pour s'assurer qu'ils peuvent défendre la cause du COPACE à tous les niveaux et être en mesure d'influencer le processus de préparation des plans de gestion des pêches dans les États membres. Les présidents devraient également agir en tant qu'« **Amis du Secrétariat** ». Dans ce cas, ils devraient soutenir le Secrétaire du COPACE pendant les périodes intersessions afin de s'assurer qu'il y a une communication constante entre le Secrétariat et les États membres ainsi que d'autres parties prenantes, en particulier les acteurs non étatiques et les Associations de pêche artisanale.

Il convient de noter qu'il s'agit là d'options à prendre en considération par les principaux intervenants du COPACE, et bien qu'elles ne soient pas strictement des éléments d'une analyse coûts-avantages, elles pourraient être considérées comme des « options à l'appui d'un meilleur fonctionnement du COPACE » telles que définies dans nos termes de référence.

## 12. Conclusions et recommandations

Pour récapituler, nous avons examiné un éventail d'options pour améliorer l'efficacité et l'efficacités du COPACE, ainsi que les considérations coûts-avantages associées, qui sont résumées dans le tableau 4 ci-dessous et qui - si elles sont conçues en passant à une option ORGP - pourraient se traduire par étapes décrites dans le tableau 4.

Certains des propositions susmentionnées ont été discutées lors de la plénière 22ème de la COPACE en septembre 2019, et d'autres ont suivi les commentaires reçus depuis. D'après les discussions à la plénière, il ne fait aucun doute que les avantages de l'augmentation de la COPACE dépasseraient ses coûts, surtout lorsque la valeur de l'Atlantique Centre-Est est considérée dans une perspective mondiale, et que la reconnaissance est également accordée à la nécessité d'améliorer les données nécessaires en particulier de la part de sources ouest-africaines pour protéger cette zone océanique plus large.

La transition vers une organisation régionale de gestion de la pêche n'a pas besoin d'être graduelle, et on peut soutenir que les complexités organisationnelles de l'évolution pourraient multiplier les difficultés pour atteindre ce statut, plutôt que de le réduire. Une grande partie dépendrait du moment où les ressources des principaux partenaires dépendraient. Toutefois, le tableau 6 est présenté ici comme une option pour un intervenant qui a suggéré un cas graduel.

**L'ensemble des éléments présentés dans ce rapport suggèrent que non seulement le COPACE, mais d'autres organismes équivalents à travers le monde, devraient faire partie des responsabilités mondiales** en matière de pêche, proportionnellement à la consommation relative de produits du poisson dans le monde entier, et aussi en proportion des pêches nationales budgets, bien qu'actualisés en termes de distance relative par rapport aux sous-régions océaniques. Il pourrait y avoir d'autres sources de revenus, même si celles-ci seront probablement complexes sur le plan administratif. Dans le cas où la formulation globale que nous avons proposée s'avérerait difficile, ces autres sources pourraient toutefois devoir être envisagées.

L'efficacité de la gestion des pêches n'est pas la seule préoccupation. Il existe également une logique de développement importante pour soutenir le COPACE, comme nous l'avons souligné à la section 8.2, où il a été noté qu'un investissement d'un million d'euros dans le COPACE, par exemple, pourrait se traduire par un investissement de moins de dix cents par employé de la chaîne de valeur des pêches protégés/améliorés en Afrique de l'Ouest. En termes économiques de développement comparatif, cela représente une bonne valeur.



**Tableau 4** Un résumé de l'éventail des options et de leurs caractéristiques probables.

| Options   | Hypothèse de base  | Avantages   | Inconvénients  | Estimation du coût   | Sources potentielles de financement                                 | Les organisations ont participé  | Défis   |
|---|--|---|--|--|---|--|---|
| a. Statu quo Article VI   | « S'il n'est pas cassé, ne le réparez pas »  | Simplicité  | Susceptible de conduire à l'incapacité de remplir le mandat de l'organisation              | Nul au-delà de l'existant                                  | FAO contributions volontaires et                                    | FAO et pays membres  | Recherche utile mais inadéquate, peu de traduction directe dans la gestion des pêches |
| b. Recherche seule Article XIV  | Modèle existant bon, mais a besoin de plus de ressources                           | Simplicité relative, recherche améliorée                          | Les transitions à l'article XIV se sont avérées difficiles ailleurs                        | Un autre million d'euros p. a                              | Un plus large éventail de membres et de contributions               | LA FAO, les pays membres et certaines organisations invitées               | Semblable à ceux de COPACO - voir la section 5  |
| c. Indépendance vis-à-vis de la FAO   | La FAO est la principale contrainte au développement organisationnel               | Ne pas être limité par les règles de la FAO                       | Perte d'importants liens politiques  | Estimation de 3 million d'euros par an.                    | Un plus large éventail de membres et de contributions               | Les pays membres et certaines organisations invitées                       | Risques de ne pas faire partie de la pêche mondiale Management                        |
| d. Institution de l'Union africaine   | Les priorités africaines doivent être plus centrales                               | Alignement avec les objectifs de l'UA                             | Non testé avec l'UA  | Estimation de 3 millions d'euros par an.                   | UA, NEPAD augmentation des contributions des membres africains,     | AU, NEPAD, Pays membres africains  | Les relations avec la FAO et d'importants pays de pêche pourraient                    |
| e. ONG, Centre de recherche de l'Organisation intergouvernementale            | Être libre des gouvernements permet la meilleure recherche                         | Recherche fondamentale et indépendante plus facile à faire        | Pas pris au sérieux par les gouvernements et la loi  | Est. De 3 millions Euro p. a.                              | Fonds mondial pour la nature, etc.                                  | COPACE et n'a pas encore été identifié donneur                             | Trouver le bailleur de friche indépendant et la continuité                            |
| f. Transformation à l'article 14 Organisation régionale de gestion des pêches | En fin de compte, la lutte contre la pêche INN est                                 | Capable de traduire la recherche en mise en œuvre                 | Complexité potentielle et conflits de croissance   | 9-18 million Euro p. a.                                    | Financement initial à court terme suivi de contributions multi-pays | Point de départ de COPACE, FAO et UE, puis multi-pays                      | Atteindre une organisation majeure Développement                                      |
| g. Fusions avec sous-régions et détachements des Etats membres                | Les ressources nécessaires sont maintenant disponibles, mais elles sont dupliquées | Relativement faible coût, évite les doublons                      | Risques élevés d'échec des fusions. Perte de capacité                                      | Estimation d'un million d'euros par an coûts de transition | CPCO-PECHE, COMHAFAT, COREP, CSRP, FAO, Sélectionné Gouvernements   | COPACE, CPCO-PECHE, COMHAFAT, COREP, CSRP, FAO, Sélectionné Gouvernements  | Conflits autour des fusions et des détachements                                       |
| h. Financé à l'externe avec une transition plus longue vers d'autres options  | Ressources externes nécessaires car les membres existants sont pauvres             | Enlève les pressions financières immédiates                       | La plupart des sources externes sont des prêts, et / ou nécessitent beaucoup de motivation | 5-18 million Euro p. a.                                    | FED, Banque Mondiale, UE et principaux pays membres                 | COPACE, FAO, FED, Banque Mondiale, UE et principaux pays membres           | Atteindre une organisation majeure Développement                                      |
| i. Augmentation à court terme de la capacité                                  | Le besoin le plus important est un mécanisme de transition                         | Augmente les options, enlève immédiatement la pression financière | Résultats à long terme indéterminés  | 1 million Euro p. a. par trois ans                         | UE, CEDEAO, Chine, Communauté économique d'États d'Afrique centrale | UE, COPACE, CEDEAO Communauté économique d'États d'Afrique centrale, Chine | Obtenir un accord sur les bailleurs de fonds clés/Alignement                          |

**Tableau 5** Évolution possible des étapes vers une organisation régionale de gestion des pêches.

| Étapes  | Caractéristiques des étapes  |   |  |                                     |  |   |   |
|---|--|---|--|-------------------------------------|--|---|---|
|   | Hypothèse de base  | Avantages   | Inconvénients                              | Estimation de coûts                 | Sources potentielles de financement  | Les organisations ont participé   | Défis   |
| <b>Étape 1</b> – recherche à court terme et Proposition de capacité   | Nécessité de faire des travaux préparatoires pour les options ou la mise à l'échelle majeure | Apporte des ressources pour une préparation à plus long terme                                     | Seulement à court terme                    | 1 million Euro p. a. pour trois ans | UE, Chine, CEDEAO, FAO, Communauté économique des États d'Afrique centrale | COPACE, UE, Chine, CEDEAO, FAO, Communauté économique des États d'Afrique centrale            | Obtenir l'acceptation par au moins un donateur important                |
| <b>Étape 2</b> - toutes les options intermédiaires à long terme, y compris la plupart dans les tableaux 2-3 | La recherche améliorée - la gestion intermédiatisée conduit à des économies                  | Susceptible d'améliorer la gestion Efficacité   | Complexité et temps possibles d'assemblage | 9 millions Euro p. a.               | Abonnements de plus de vingt pays  | L'ONU et la FAO en tête ; ou l'UA et/ou l'UE  | Complexité de l'appui Mobilisation et dans la communication des besoins |
| <b>Étape 3</b> – Accélération en une organisation régionale de gestion des pêches                           | La gestion des pêches et l'application de la loi mènent à des économies                      | Susceptible d'avoir un impact le plus fort sur la pêche illégale, non déclarée et non réglementée | Complexité et temps possibles d'assemblage | 18 millions Euro p. a.              | Abonnements de plus de vingt pays  | L'ONU et la FAO en tête, puisque l'application de la loi nécessitera le consentement des pays | Complexité de l'appui Mobilisation                                      |

Dans la figure 7 de la section 10, nous avons proposé un modèle évolutif de réflexion sur les options futures pour le COPACE. Il peut bien sûr y avoir des alternatives à cette séquence, y compris le changement rapide en une organisation régionale de gestion des pêches, et en effet son but est simplement de générer des discussions entre les principaux intervenants sur les stratégies de changement. Outre les options institutionnelles elles-mêmes, le même chiffre et les mêmes tableaux qui l'ont précédé font référence à des moyens variables d'augmenter les ressources vers le COPACE, qui ont également été résumés dans les tableaux 4 et 5 ci-dessus. Le choix des options dans le tableau 4 n'a pas besoin d'être mutuellement exclusif, si les principales parties prenantes constatent que deux d'entre elles sont complémentaires.

Outre les options institutionnelles elles-mêmes, la même figure 7 et le tableau précédent (tableau 3) font référence à des moyens variables d'accroître les ressources du COPACE, qui ont également été résumés dans les tableaux 4 et 5 ci-dessus. Le choix des options du tableau 4 ne doit pas nécessairement s'exclure mutuellement.

Toutes nos preuves et consultations donnent à penser que ce n'est pas la forme juridique ou institutionnelle de la COPACE qui est le principal défi, mais son financement et le renforcement des capacités dans les domaines prioritaires identifiés. De nombreux représentants des États membres existants ont toutefois indiqué leur résistance à l'augmentation des contributions, soit lors de la plénière 2019 du COPACE, soit dans des commentaires écrits ultérieurs. Objectivement, les budgets de pêche de la plupart des membres existants sont très faibles. Si cela pouvait changer, les choses pourraient être

différentes, mais sinon les solutions mentionnées dans les tableaux ci-dessus sont les seules voies à suivre.

Un autre ensemble de facteurs à prendre en considération sont les risques de changement précipité.

Bien sûr, il peut y avoir occasionnellement des chevauchements indésirables avec les organismes de pêche sous régionaux ou entre les deux, comme cela a déjà été discuté, mais le fait de chercher immédiatement à forcer les fusions pourrait générer des facteurs perturbateurs qui retardent les pêches plus importantes et objectifs de développement. Les tendances à l'égard des organismes sous régionaux axés sur les relations avec l'UA et/ou les communautés économiques régionales autres que la CEDEAO a déjà été observées à cet égard.

D'autre part, la CEDEAO elle-même est déjà engagée avec l'UE et d'autres partenaires, y compris les organismes sous régionaux de la pêche dans le cas de l'initiative PESCAO mentionnée à la section 2. Nous nous sommes donc également concentrés sur des aspects du développement organisationnel qui ne sont pas conflictuels comme base pour le développement organisationnel et financier continu au sein même de la COPACE, ainsi que sur de nouveaux membres mondiaux potentiels en dehors de celui-ci.

Cela dit, comme nous l'avons déjà mentionné dans ce rapport (section 8 et 10), il existe un certain nombre d'options institutionnelles pour l'avenir de la COPACE, notamment un passage éventuel à une forme de l'article XIV, qui pourrait aider au financement et au renforcement des capacités, et un objectif ultime possible vers une organisation régionale de gestion des pêches.

À court terme, certaines des recommandations les plus précises de la plénière 22ème de septembre 2019 du COPACE 2019 concernent le rôle d'autres organisations, notamment:

1. Les États membres du COPACE devraient être encouragés à utiliser les recommandations de la SSC pour leur gestion nationale des pêches et à veiller à ce que les Communautés économiques régionales (CER) participent à l'adoption de ces recommandations dans les plans de gestion régionale; en outre, les représentants des pays devraient faire passer le message en faveur d'une meilleure contribution financière des pays au COPACE;
2. Il est nécessaire d'explorer les options d'accès à la taxe à l'exportation de l'UEMOA et de la CEDEAO qui, actuellement, n'est utilisée que pour le développement de l'agriculture. Étant donné que la pêche fait partie de l'alimentation, il sera important que les ministères de la pêche négocient l'allocation de fonds pour les opérations du COPACE; et
3. Il était nécessaire que les États membres du COPACE présentent les questions du COPACE et d'autres questions relatives à la gestion des océans au Comité technique spécialisé (CTS) de l'Union africaine sur l'agriculture, l'environnement, le développement rural et la pêche (conférence ministérielle), qui devait se tenir du 21 au 25 octobre 2019 à Addis-Abeba.

En outre, les auteurs de ce rapport recommandent que les principaux organismes/partenaires de financement existants ou passés pour le COPACE - à savoir la FAO, le Norad, l'Union européenne et les Pays-Bas et l'Espagne qui ont tous apporté des contributions spéciales dans le passé - soient interrogés sur leurs réponses aux propositions pratiques concernant les premières étapes de ce rapport révisé, qui comprend principalement les commentaires reçus des membres du CECAF lors de la plénière de septembre 2019, ainsi que les commentaires écrits de suivi reçus de plusieurs membres.

L'élargissement des impacts de la révision interne du COPACE est un thème général non seulement de ce rapport, mais aussi du ton général des discussions lors de la plénière de septembre 2019 du COPACE elle-même. Cependant, l'initiative appartient maintenant probablement aux principaux bailleurs de fonds. Pour rappel, les premières mesures pratiques que nous avons suggérées que la FAO et ses partenaires de financement historiques doivent maintenant prendre en considération sont les suivantes:

- (i) Qu'ils souhaitent collaborer à l'amélioration des capacités initiales et du financement du COPACE (ou encourager d'autres personnes de leur portée à faire de même).
  - a. Dans quels ratios pour quelle période et
  - b. Selon quel plan stratégique à long terme; et
  - c. Laquelle des options figurant par exemple à la figure 7 ou au tableau 4 du présent rapport (ou une certaine modification de celles-ci) ils peuvent convenir conjointement; et
- (ii) Si et quand intégrer la CEDEAO et éventuellement la Communauté économique des États d'Afrique centrale dans ce processus; et
- (iii) Si et quand intégrer les Nations de pêche en eau lointaine non membres actuels - (compte tenu des modes de pêche actuels, notamment de la Chine) au processus; et ensuite dans le processus; Et puis
- (iii) Tester les propositions sur les points (i), (ii) et (iii) avec d'autres parties intéressées et concernées, comme le suggère le Secrétariat de la COPACE; Et ensuite,
- (iv) Mettre en œuvre les voies stratégiques identifiées et convenues telles que celles esquissées plus haut dans la figure 7, **ou certaines modifications convenues de celles-ci.**

### 13. Bibliographie

- Arnason, R. 2000. *Coûts de la gestion des pêches: Implications théoriques et pratiques*. Actes de IIFET 2000.
- Asheim B. 2011. *L'évolution du rôle des régions apprenantes dans l'économie de la connaissance en cours de mondialisation : Un réexamen théorique*. Études régionales, Taylor & Francis (Routledge). <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00746199/document>
- Country Economy. [en ligne]. 2018. [Cité en mars 2019] <https://countryeconomy.com/demography/population>
- Union européenne. 2018. *Le marché du poisson de l'Union européenne, édition 2018*. Bruxelles Belgique. [https://www.eumofa.eu/documents/20178/132648/EN\\_The+EU+poisson+marché+2018.pdf](https://www.eumofa.eu/documents/20178/132648/EN_The+EU+poisson+marché+2018.pdf)
- FAO. 2016a. *Orientations pour un meilleur fonctionnement du COPACE et collaboration avec d'autres organisations régionales et sous-régionales*. CECAF/XXI/2016/7. 18. <http://www.fao.org/fishery/docs/DOCUMENT/cecaf/cecaf21/7e.pdf>.
- FAO. 2016b. *Commission des pêches de l'Atlantique Centre-Ouest. Conclusions de l'évaluation indépendante coûts-avantages des options de réorientation stratégique de la COPACO*. Kjartan Hoydal. Circulaire de la FAO sur les pêches et l'aquaculture. No. 1117. Bridgetown, Barbade.
- FAO. 2017a. *Textes fondamentaux de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture*. Volumes I et II, édition 2017. Rome. 245. <http://www.fao.org/3/K8024E/K8024E.pdf>.
- FAO. 2017b. *Recommandations et résolutions adressées à la COPACO 17 pour examen par le GCS*. Rome, Italie. <http://www.fao.org/3/a-bs249e.pdf>
- FAO. 2018a. *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2018 - Atteindre les objectifs de développement durable*. Rome. <http://www.fao.org/3/i9540en/i9540en.pdf>
- FAO. 2018b. *Programme de travail et budget 2018-2019 de l'APFIC*. Bangkok. <http://www.fao.org/3/CA0082EN/ca0082en.pdf>
- Georgihou L. 2015. *Valeur de la recherche, Commission européenne*, Bruxelles. [https://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/expert-groups/rise/georghiou-value\\_research.pdf](https://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/expert-groups/rise/georghiou-value_research.pdf)
- Bingöl H. 2017. *Stratégies de gestion des conflits dans les fusions et acquisitions: Une étude de cas comparative de la diligence humaine dans un secteur particulier*. Galatasaray Üniversitesi İletişim Dergisi. 203-203. 10.16878/gsuilet.324858.
- Haspeslagh, P.C. et Jemison, D.B. 1991. *Gestion des acquisitions: créer de la valeur par le renouvellement de l'entreprise*. Free Press, New York.
- Katikiro R. et Macusi E.D. 2012. *l'impact du changement climatique sur la pêche en Afrique de l'Ouest et ses conséquences sur la production alimentaire*. [www.researchgate.net/figure/Employment-fishery-contribution-to-GDP-and-government-revenues-for-selected-West\\_tbl1\\_234016250](http://www.researchgate.net/figure/Employment-fishery-contribution-to-GDP-and-government-revenues-for-selected-West_tbl1_234016250)
- Stable Seas. 2017. [en ligne]. Colorado, États-Unis. [Cité en mars 2019] (<https://stableseas.org/issue-areas/fisheries#2>.)
- Weber, Y. et Schweiger, D.M. 1992. *Conflit entre la culture du top management et les fusions et acquisitions : une leçon d'anthropologie*. International Journal of Conflict Management. Vol. 3 No. 4, pp. 285-302. <https://doi.org/10.1108/eb02271>

This document is an independent study to identify different options in support of an improved functioning of the Fishery Committee for the Eastern Central Atlantic (CECAF) including a cost-benefit analysis. Its focus is on the financial and capacity-building dimensions, since all indications are that CECAF is performing irreplaceable regional fisheries research application and fisheries management functions. However, it is doing this with limited capacity and finance.

CECAF is tasked with providing advice that promotes the sustainable utilization of the living marine resources within its area of competence by the proper management and development of the fisheries and fishing operations. The key questions for this assignment centred upon evaluating the future institutional and financing options that would best allow it to achieve this.

Ce document est une étude indépendante visant à identifier différentes options à l'appui d'un meilleur fonctionnement du Comité des Pêches de l'Atlantique Centre-Est (COPACE), y compris une analyse coûts-avantages. Elle met l'accent sur les dimensions financières et de renforcement des capacités, puisque tout porte à croire que le COPACE effectue des fonctions irremplaçables d'application régionale de la recherche sur les pêches et la gestion des pêches. Toutefois, elle le fait avec une capacité et des moyens financiers limités.

Le COPACE est chargé de fournir des conseils qui favorisent l'utilisation durable des ressources marines vivantes dans sa zone de compétence par la bonne gestion et le développement des opérations de pêche. Les questions clés de cette mission sont centrées sur l'évaluation des futures options institutionnelles et de financement qui lui permettraient d'y parvenir au mieux.



This publication has been produced with the assistance of the European Union.  
The contents of this publication are the sole responsibility of FAO and can in no way be taken to reflect the views of the European Union

ISBN 978-92-5-132749-4



9 789251 327494

CA9297B/1/07.20