



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

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

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMITÉ DES PÊCHES POUR L'ATLANTIQUE CENTRE -EST

Dix-septième Session

Dakar, Sénégal, 24 – 27 mai 2004

RÉGULATION DE L'ACCÈS ET GESTION DE LA CAPACITÉ DE PÊCHE DANS LA ZONE COPACE – EN RÉFÉRENCE À LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'ACTION INTERNATIONAL POUR LA GESTION DE LA CAPACITÉ DE PÊCHE EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE ¹

RÉSUMÉ

Ce document examine la problématique de la gestion de la capacité de pêche et de l'accès aux pêcheries en référence à la zone COPACE. Il rappelle les principaux éléments du Plan d'action international pour la gestion de la capacité de pêche et présente, en outre, les conclusions et recommandations de l'atelier régional de réflexion organisé par la FAO en 2001 sur ce sujet. Le Comité est invité à donner des indications sur les progrès réalisés, les contraintes rencontrées et l'orientation des travaux et politiques publiques à mettre en œuvre pour accélérer la mise en application du Plan d'action international pour la gestion des capacités dans la zone COPACE, y compris par le biais d'une régulation de l'accès à la pêche artisanale.

INTRODUCTION

1. Partie intégrante de l'aménagement des pêches, la gestion de la capacité se comprend comme l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et mesures visant à équilibrer intrants de pêche et production en référence à un objectif d'exploitation donné. La régulation de l'accès est une condition *sine qua non* de la gestion des capacités. Reconnue comme une question importante par le Comité des pêches de la FAO (COFI) depuis 1997, la gestion de la capacité de pêche a pour objectif d'éviter la surcapacité et la surexploitation des stocks. Pour faire face à ce phénomène, un

¹ Document préparé par Dominique GREBOVAL, Département des pêches, FAO.

Plan d'action international pour la gestion des capacités de pêche (PAI) a été adopté par COFI en 1999.

2. La surcapacité affecte en effet de nombreuses pêcheries nationales à travers le monde ainsi que la pêche en haute mer. Elle se manifeste principalement à travers le surdimensionnement des moyens de capture, et la surexploitation des stocks, dont les stocks à haute valeur commerciale en particulier. La globalisation de ce phénomène est illustrée par l'écart croissant qui existe depuis la fin des années 1980 entre la croissance de la flotte mondiale et la relative stagnation du volume des captures des principales espèces commerciales.

3. Selon la FAO, la taille nominale de la flotte mondiale a atteint son point maximum au milieu des années 1990. Néanmoins, la capacité de pêche actuelle a probablement continué à s'accroître si l'on prend en compte l'amélioration de l'efficacité des navires et si l'on note qu'un nombre croissant de pêcheries semblent être affectées par ce phénomène. En bref, même si la capacité de pêche est mieux maîtrisée dans certains pays, la situation générale demeure préoccupante, y compris dans la zone COPACE.

4. Pour appuyer la mise en œuvre du PAI dans la zone COPACE, un Atelier de réflexion sur la gestion des capacités de pêche en Afrique de l'Ouest a été organisé par la FAO à Saly, Sénégal, du 25 au 28 septembre 2001, en collaboration étroite avec la Commission sous-régionale des pêches (CSR). Les recommandations élaborées et adoptées dans ce contexte par les experts présents à l'atelier sont incluses en annexe. Un atelier complémentaire portant sur la régulation de l'accès a été organisé similairement en octobre 2003. La FAO a également appuyé un certain nombre d'initiatives nationales, comme au Sénégal ou en Mauritanie par exemple.

5. La FAO organisera du 26 au 28 juin 2004 une Consultation technique visant à examiner les progrès réalisés par ces membres dans la mise en œuvre du Plan d'action international pour la gestion de la capacité de pêche. De manière générale, il semble que les pays côtiers du COPACE soient, pour la plupart, engagés dans un processus de réflexion et d'études qui débouche progressivement sur des mesures concrètes. L'inflexion de la politique des pêches du Sénégal où du Maroc en est un bon exemple. Toutefois, nombre de pays font face à des contraintes importantes pour maîtriser progressivement l'accès à leurs pêcheries et quand nécessaire, pour réduire les capacités excédentaires. Les principales difficultés, conceptuelles et pratiques, rencontrées pour élaborer et mettre en œuvre les politiques publiques nécessaires sont discutées dans ce document.

RÉFÉRENCE INTERNATIONALE EN MATIÈRE DE CAPACITÉ

6. Au niveau international, deux principaux instruments juridiques font référence en matière de gestion de la capacité: le Code de conduite pour une pêche responsable (CCPR) et le Plan d'action international pour la gestion de la capacité de pêche. Le Plan d'action international pour la gestion de la capacité de pêche précise et complète un certain nombre de dispositions du CCPR adopté en 1995.

7. Le CCPR identifie la surcapacité comme étant un problème clé (Articles 6 et 7). Le CCPR cherche à prévenir à la fois la surpêche, qui découlerait d'un effort de pêche trop important, et la surcapacité liée à la mobilisation d'intrants de pêche excessifs qui pourraient être, ou ne pas être, utilisés dans toute leur potentialité. Le Code met également l'accent tant sur l'élimination de l'excédent de capacité de pêche, que sur la prévention de son augmentation excessive. Enfin, le Code fait référence à des niveaux de stocks cibles, base nécessaire pour définir un niveau de capacité cible.

8. Le PAI est un instrument volontaire, basé sur les principes majeurs du Code. L'objectif immédiat du PAI est d'amener *'les Etats et les organisations régionales de pêche, dans le cadre*

de leurs compétences respectives, et conformément avec la loi internationale, à mettre en place dans le monde entier, de préférence avant 2003, mais pas plus tard qu'en 2005, une gestion efficace, équitable et transparente de la capacité de pêche'. A cette fin, l'application du PAI est envisagée en trois phases: i) évaluation et diagnostic; ii) adoption de mesures préliminaires de gestion; et iii) études et d'ajustements périodiques. Le PAI stipule également que là où il a un problème de surcapacité, les États et les organisations régionales devraient essayer de limiter au niveau actuel ou de réduire progressivement la capacité de pêche des pêcheries affectées par ce phénomène. D'une manière générale, le PAI demande aux États et aux organisations de veiller à éviter l'accroissement de la capacité qui menace la durabilité des pêcheries. Le PAI recommande également d'utiliser une approche globale, qui permette d'intégrer tous les facteurs susceptibles d'affecter la capacité, tout en tenant compte de la mobilité des flottilles et de l'évolution des technologies.

9. Le PAI ne fait pas mention d'objectifs d'aménagement, étant donné que ceux-ci restent la prérogative des États et des organisations régionales. La définition d'objectifs d'aménagement peut être établie en référence à la durabilité des ressources, à l'efficacité économique et au principe de précaution. Un point de référence minimum est d'établir un équilibre à long terme entre les intrants de pêche et le rendement maximum soutenable (RMS) - ou un objectif de capture propre à assurer l'utilisation durable des ressources. Dans ce contexte, le PAI préconise implicitement une efficacité économique accrue en évitant le surdimensionnement des flottes (au-delà du niveau du niveau minimal requis pour capturer les quantités correspondant au point de référence). Tandis que des mesures d'aménagement requises pour gérer la capacité de pêche ne sont pas vraiment spécifiées dans le PAI, un équilibre entre les intrants et la production requiert clairement un contrôle direct ou indirect de la taille de la flotte et de la capacité de production.

AMÉNAGEMENT ET CAPACITÉ DE PÊCHE

10. La gestion de la capacité de pêche doit être perçue comme faisant partie intégrante de l'aménagement des pêcheries. Par pêcherie, on entend un ensemble connexe de stocks de poissons et d'unités de pêche pouvant être géré dans une grande mesure comme une entité à part – en tenant compte, en plus, des aspects pertinents de l'après capture. Bien évidemment, plus il y a d'interactions (effectives ou potentielles) entre les stocks d'une part et entre les stocks et les unités de pêche d'autre part, plus il est difficile d'isoler et donc d'identifier les unités de gestion.

11. D'une façon générale, et quelque peu caricaturale, l'aménagement des pêches comprend quatre types de mesures:

- Les mesures visant à **protéger et améliorer la productivité des stocks**, par exemple en établissant des zones protégées pour les nurseries ou des restrictions sur les maillages.
- Les mesures visant à **gérer l'allocation de l'effort de pêche**, par exemple en limitant l'effort de pêche appliqué à un stock, lorsque l'effort peut être ciblé sur plusieurs stocks.
- Les mesures visant à **gérer la configuration des flottilles**, à savoir la taille des navires et des engins. Ces mesures comprennent : les zones réservées à certaines unités de pêche (par exemple, à la petite pêche) ; les restrictions imposées sur la taille des navires et sur le nombre et la taille des engins.
- Les mesures visant à **gérer la capacité de pêche**. Celles-ci impliquent le contrôle de l'accès et la gestion directe ou indirecte de la taille des flottes.

12. Les quatre types de mesure ci-dessus décrits sont généralement requis pour un bon aménagement des pêches. Chacun a un objectif spécifique, ce qui signifie, entre autres, que

l'introduction de nouvelles mesures visant à gérer la capacité de pêche devra entraîner l'examen des autres mesures d'aménagement des pêches déjà en place.

13. Il est important de noter que les quatre types de mesures impliquent une définition et une délimitation des pêcheries qui peuvent être spécifiques. Par exemple, des mesures visant à préserver et renforcer la productivité des stocks peuvent impliquer une délimitation des pêcheries largement fondée sur un stock, ou des stocks montrant des caractéristiques communes ou faisant partie d'un écosystème donné. Des mesures visant à contrôler l'allocation de l'effort peuvent impliquer une délimitation confinée à des stocks spécifiques et aux flottilles les exploitant. Des mesures relatives à la protection d'un certain mode de production reposent sur une définition essentiellement basée sur les caractéristiques de la flotte.

14. La gestion de la capacité de pêche implique une définition des pêcheries qui tiennent pleinement compte des principales interactions entre les stocks et les flottes. Elle ne concerne pas seulement les interactions existantes mais vise certainement aussi, du moins initialement, à contrôler certaines de ces interactions et en conséquence à redéfinir les pêcheries en tant qu'unités de gestion de la capacité. C'est une démarche déjà suivie dans un certain nombre de pays du COPACE, tels la Mauritanie ou la Guinée.

15. Dans la pratique, la gestion de la capacité de pêche implique surtout un contrôle efficace de l'accès aux pêcheries – que ce contrôle soit direct (comme l'octroi restrictif de licence) ou indirect (comme les quotas individuels transférables). La gestion de la capacité est donc étroitement liée à la question de l'accès - une question assez sensible, et qui le devient plus encore dans les pays qui ont mis trop de temps à prendre des décisions en la matière.

16. En effet, lorsque les pêcheries d'un pays ou d'une zone donnée commencent à se développer, la surcapacité n'est, en principe, pas encore un problème. S'il y a surexploitation localisée, l'effort excessif peut être reporté sur d'autres pêcheries en introduisant des mesures appropriées. Tant qu'il est possible de procéder à des redéploiements à moindre coût, la surcapacité n'existe pas véritablement et il est encore relativement facile d'introduire un système progressif de contrôle de l'accès à la pêche.

17. Lorsque les pêcheries sont relativement développées, il devient de plus en plus difficile de procéder à une réallocation de l'effort et la capacité de pêche devient progressivement trop grande par rapport à l'éventail d'opportunités existantes. Ceci arrive souvent en cascade et la capacité excédentaire commence à s'étendre à tout le secteur. Si des mesures n'ont pas été prises, on se trouve confronté à un véritable défi: introduire des mesures visant à contrôler la capacité, en présence d'une surexploitation de nombreux stocks et d'un surinvestissement quasi-généralisé – et alors même que les problèmes financiers qui en découlent affectent l'industrie de la pêche. Nombre de pêcheries artisanales du COPACE sont confrontées à cette situation, comme au Sénégal, au Nigeria ou au Ghana par exemple. Il en est de même pour nombre de pêcheries démersales de la zone nord du COPACE.

18. Un des problèmes clés en aménagement est que, face à la difficulté d'introduire un contrôle efficace de l'accès et de la capacité de pêche, les autorités en charge de l'aménagement des pêches ont trop souvent tendance à confondre les objectifs des quatre types de mesures présentés ci-dessus. Un exemple classique est celui de l'utilisation extensive des quotas de capture (TAC). Dans l'hémisphère nord, les TAC ont été fixés initialement pour contrôler l'allocation de l'effort de pêche disponible par stock mais aussi progressivement pour réduire le niveau général d'utilisation afin de faire face à la surcapacité. Lorsque la plupart des pêcheries est ainsi gérée, il s'ensuit une sous utilisation d'une grande partie des flottes - ce qui signifie surcapacité et coûts additionnels. Cela peut aussi aboutir à une capacité excédentaire dans les installations à terre.

19. D'autres mesures ont également été utilisées 'inefficacement' pour réduire l'impact de la surcapacité, comme : les restrictions sur la puissance des navires, sur les engins ou jours en mer

autorisés, sur la prolongation des périodes de fermetures saisonnières introduites initialement pour des raisons biologiques. Les conséquences de l'application excessive de ces mesures sont nombreuses : gaspillage économique; accroissement des réglementations et un faible degré d'application; difficulté accrue de traiter de la question de fonds, à savoir, la maîtrise de l'accès et de la capacité.

RÉGULATION DE L'ACCÈS ET GESTION DE LA CAPACITÉ

20. La gestion de la capacité sous-entend régulation de l'accès et contrôle direct ou indirect de la taille des flottilles – ceci en tenant compte d'un souci de maintenir un niveau d'utilisation adéquate des unités de pêche. Les principaux instruments disponibles pour la mise en oeuvre d'une politique destinée à gérer l'accès et la capacité sont discutés ci-après en référence à leur application dans la zone COPACE et en Afrique sub-saharienne. Les contraintes et difficultés y afférentes sont également soulignées.

Accès et gestion de la capacité

21. L'octroi restrictif de licences de pêches est le système qui demeure le plus utilisé pour la gestion directe de la capacité dans les pêcheries africaines. Il s'applique à presque toutes les flottes industrielles nationales et internationales opérant dans la zone.

22. L'octroi restrictif de licence de pêche est un outil complexe dont l'efficacité requiert bon nombre de conditions : définition de pêcheries ; suivi adéquat des niveaux d'exploitation ; conditions d'allocation et de réallocation par pêcheries ; conditions d'octroi, de renouvellement et de retrait. De manière générale, on note que la plupart des pays affinent progressivement leur système, mais que des progrès importants restent à réaliser, par exemple en matière : d'évaluation des pêcheries; de contrôle des conditions d'octroi (nationalité, caractéristiques réelles des navires, etc.); de suivi de l'efficacité croissante des unités (impact du progrès technique et de la modernisation des flottes) et de prise en compte des interactions entre pêcheries.

23. Ces aspects font l'objet d'une meilleure prise en compte dans certains pays, comme à Madagascar, par exemple, en ce qui concerne l'évaluation et la gestion participative des licences de pêche crevette; en Mauritanie et en Guinée pour ce qui est de la définition des pêcheries et la prise en compte des interactions ; et au Sénégal où un audit du pavillon et des caractéristiques de la flotte nationale est prévu.

24. La gestion des pêcheries industrielles par licence se heurte également à la difficulté de gérer l'accès des flottes étrangères. Outre le piratage et la pêche illicite, un problème de gouvernance continue à se poser dans certains pays de la région, sous la forme d'une gestion laxiste de l'octroi de licence et/ou de l'exercice des licences octroyées à la pêche étrangère. Dans les pays où ces problèmes ont été surmontés, il demeure que la gestion de la capacité industrielle présume un contrôle conjoint et harmonisé des flottes nationales et internationales. Pour cela, certains pays africains tentent de négocier des conditions d'accès plus robustes et mieux adaptées aux exigences de durabilité, tels l'adoption de stratégies à plus long terme, l'adoption de plans d'aménagement par pêcheries, ou le recours à des outils de suivi contrôle et surveillance (SCS) améliorés.

25. Concernant la pêche artisanale, celle-ci demeure largement en accès libre et gratuit, même si des licences ou autorisations administratives sont parfois octroyées. Le contrôle de l'accès aux pêcheries artisanales constitue un défi à plusieurs titres : grand nombre de participants, multi-spécificité, mobilité, pauvreté, etc. D'où la difficulté d'introduire des moyens de contrôle de la participation à la pêche en général et à des pêcheries spécifiques.

26. Deux évolutions importantes sont à noter en Afrique Sub-Saharienne. Une tendance, généralement promue par les autorités, à l'organisation des communautés pour la gestion des pêches, comme par exemple en Afrique du Sud, au Ghana, et au Sénégal ; et une tendance des communautés elles-mêmes à réagir plus systématiquement en commun à des problèmes spécifiques de gestion, par exemple pour se protéger des incursions des chalutiers où pour réduire leur captures en cas de surproduction épisodique. Ces tendances se renforcent et devraient progressivement déboucher sur des formes de co-gestion impliquant des accords de concession (octroi de droits d'usage assorti à des obligations, sous forme de cahier des charges).

27. Un atelier de réflexion sur la régulation de l'accès et le développement des pêcheries en Afrique de l'Ouest, a été organisé par la FAO à Saly, Sénégal, du 7 au 10 octobre 2003, en collaboration étroite avec la Commission sous-régionale des pêches (CSRP). L'atelier a conclu à la nécessité d'orchestrer de façon systématique une politique de rupture avec le paradigme du libre accès. Il a été proposé en outre que les pays adopte un plan de rupture reposant sur :

- Une déclaration de politique à un haut niveau de responsabilité qui permettrait : de notifier les parties prenantes de la rupture; de libérer l'action publique ; et de fixer les responsabilités en précisant qui va faire quoi, à quelle fin et selon quel échéancier.
- Une mobilisation des acteurs dans une démarche consensuelle d'envergure qui permettrait la concertation et l'adhésion des acteurs sur les évaluations et diagnostics; les objectifs et les rôles respectifs; ainsi que sur les principes de régulation de l'accès.
- La négociation et l'adoption d'un plan de transition reposant sur l'application de mesures immédiates (comme par exemple le gel des licences industrielles, l'immatriculation des embarcations artisanales, une meilleure protection des zones de pêches réservées à la pêche artisanale et la promotion des organisations communautaires).
- La recherche de mécanismes de régulation de l'accès en partenariat (concertation et négociation pour : le choix des critères et conditions de définition des droits, les formes de droits applicables; et les cahiers des charges devant accompagner ces droits).
- L'application de ces mécanismes, même à titre expérimental, dans le cadre de pêcheries données (élaboration de plan d'aménagement reposant sur un contrôle de l'accès).

28. D'un point de vue stratégique on peut considérer la maîtrise globale de l'accès à la pêche – y compris pour la pêche artisanale - comme une condition *sine qua non* à l'aménagement. En effet, les interactions entre types de pêche (artisanal, industriel national, industriel étranger) sont importantes et la gestion systématique de l'accès est nécessaire – non seulement pour gérer la capacité, mais aussi comme base d'une éventuelle redistribution entre types d'exploitation. Les pêcheries céphalopodières du Maroc et de la Mauritanie montre par exemple que l'efficacité des politiques de gestion des flottes industrielles a été très affectée par l'essor des flottes artisanales, initialement non réglementé ou mal maîtrisé. Il en est de même dans de nombreuses pêcheries crevettières, comme à Madagascar ou en Tanzanie – le libre accès au segment artisanal de la pêche anéantissant progressivement les efforts de gestion entrepris par ailleurs.

29. La mise en œuvre d'une telle stratégie de rupture requiert un important travail de recherche appliquée, d'analyse et d'information. Ce travail peut concerner, par exemple : la réalisation d'un bilan social, économique et technique des flux humains, physique et financiers et des dynamiques correspondantes (investissements, renouvellement des équipements, financement et incitations, migrations, commercialisation, etc.); l'analyse du rôle actuel et potentiel des institutions, y compris les institutions décentralisées et les organisations professionnelles et communautaires ; l'étude des comportements collectifs et communautaires pour la gestion des ressources; ou la formulation d'une politique de sensibilisation de la société civile et de concertation avec les acteurs les plus directement concernés.

30. Enfin, la gestion de la capacité requiert de s'intéresser à la rente (bénéfices économiques pouvant être réalisés au-delà des coûts de production). Dans une pêcherie en libre accès, la tendance est à la dissipation progressive de la rente, suite à l'augmentation de la capacité. Quand cette pêcherie devient plus fortement exploitée, toute subvention à l'investissement et à l'opération des navires devient contreproductive, et la taxation peut *a contrario* réduire l'incitation au surdéveloppement. Dans la zone COPACE, comme dans le reste de l'Afrique, on note une tendance à une meilleure maîtrise des incitations financières pratiquées dans le secteur: réduction des subventions et détaxes; augmentation des taxes 'd'accès aux ressources' sous forme de redevances pour la pêche industrielle. Il demeure néanmoins difficile pour les Etats de taxer l'accès à la pêche artisanale, même quand cet accès est régulé et que la taxe d'accès reste symbolique, comme en Mauritanie par exemple.

31. Dans certains pays, comme Madagascar par exemple, le principe d'une régulation stricte de la capacité de pêche industrielle est aujourd'hui négocié entre armateurs et autorités publiques. Dans ce contexte, les parties s'accordent également sur le principe d'une répartition entre l'industrie et le trésor public de la rente qui peut ainsi être créé. L'état peut également utiliser une partie de la rente perçue pour financer des mesures complémentaires, comme la recherche, l'aide à la modernisation, ou si nécessaire la réduction de la capacité.

Réduction de la capacité et transition

32. Les autorités chargées des pêches ont à leur disposition un certain nombre d'options pour réduire la capacité dans une pêcherie sous licence. Une première possibilité consiste à utiliser l'érosion naturelle du nombre de licences. Après un gel de l'entrée dans une pêcherie et si les licences ne sont pas transférables, les autorités peuvent laisser le nombre de licences se réduire de lui-même, conséquence soit d'un non renouvellement par les pêcheurs, soit de l'introduction de règlements destinés à éliminer les licences inactives. Cette approche est utilisée dans de nombreux pays du COPACE pour limiter l'essor des flottes chalutières nationales. Le problème évident qui se pose est qu'elle met du temps à montrer son efficacité. Il est également peu probable qu'elle puisse conduire à l'amélioration des performances économiques.

33. Une autre possibilité pour les gouvernements est de racheter les licences et éventuellement les navires. L'expérience montre qu'il est très difficile de concevoir des programmes de rachat qui aient un impact mesurable sur la capacité à un coût qui ne soit pas prohibitif. Une question connexe est celle du retrait des navires. Faute de pouvoir éliminer tous les navires considérés d'un point de vue national comme redondants, les programmes de rachat risquent d'entraîner des transferts de capacité vers la haute mer ou vers les ZEE d'autres pays. Le transfert de la capacité excédentaire vers les ZEE d'autres pays peut être entrepris par le biais de la vente de navires ou de leur redéploiement dans le cadre d'accords internationaux. En référence à ces transferts, le PAI demande aux États de s'assurer qu'aucun transfert de capacité à la juridiction d'un autre État ne soit effectué sans le consentement exprès et l'autorisation officielle de cet État (Article 37).

34. Les transferts de capacité vers les pays en développement peuvent avoir des impacts négatifs importants: prix des intrants dénatureés; conflits exacerbés avec la pêche artisanale; et renforcement de la capacité excédentaire dans beaucoup de pêcheries. Même quand ces transferts interviennent dans le cadre d'accords de pêche internationaux négociés entre États souverains, les impératifs économiques peuvent conduire les pays en développement à préférer un bénéfice immédiat à la durabilité de la ressource. C'est le cas en particulier des pays en crise, comme la Guinée Bissau actuellement. En général, cette situation ne facilite ni la conception, ni la mise en œuvre des politiques d'aménagement des pêches dans la zone COPACE.

35. La gestion de la capacité par licence et quotas de capture interposés commence également à se développer en Afrique - comme en Namibie, en Afrique du Sud, où au Mozambique pour la pêche crevette. Ces approches tentent à la fois de contenir la taille de la

flotte et sa puissance de pêche, et de limiter les prises d'espèces cibles. Dans la zone COPACE une approche équivalente tend aussi à ce développer sous forme de 'repos biologiques', comme pratiqué au Maroc où en Mauritanie pour les céphalopodes. Dans la plupart des exemples précités, une surcapacité de pêche existe cependant. Comme indiqué au paragraphe 18, cette approche tend à limiter l'impact de cette surcapacité sur la ressource au détriment de l'efficacité économique. Pour être efficace, l'approche doit donc dépasser le simple gel de la capacité et s'inscrire dans le cadre d'une politique de réduction progressive des capacités.

36. Les problèmes de mise en œuvre d'une gestion par licence et quota amène certains pays à étudier, pour certaines pêcheries spécifiques, la possibilité d'introduire un système de quotas individuels transférable (QIT). Ces systèmes de gestion possèdent une caractéristique unique : celle d'inciter les bénéficiaires à n'utiliser que les intrants nécessaires à la capture de leur quota et, qui plus est, de façon économiquement efficace. L'introduction d'un système de gestion QIT est actuellement à l'étude en Afrique australe, pour les pêcheries céphalopodières du Maroc et de la Mauritanie, mais aussi pour la pêcherie crevette malgache.

37. Dans les pêcheries strictement artisanales, il y a en Afrique que très peu d'exemples de réduction des capacités de pêche. Une exception notable concerne l'île Maurice, où le Gouvernement subventionne la réduction de la capacité et de l'effort. Toutefois, quand les pêcheurs sont confrontés à des problèmes de surexploitation et de surcapacité, ils ont généralement tendance à s'organiser et à élaborer eux-mêmes des principes de contrôle visant à réduire la capture ou l'effort de pêche – à défaut de pouvoir contrôler l'accès et la capacité. Il en est ainsi au Sénégal, au Nigeria et au Ghana, par exemple – les pêcheurs s'organisant pour limiter le temps de pêche, les engins emportés, ou les captures journalières. L'impact de ces mesures est mitigé, comme indiqué au paragraphe 19.

La pêche en haute mer

38. La gestion de la capacité en haute mer est complexe. Outre la prévalence de l'accès libre, on note aussi l'intensification de l'effort appliqué par les États côtiers dans les zones de haute mer adjacentes à leur ZEE, et une tendance au transfert des capacités de pêche excédentaires vers la haute mer.

39. En vertu du cadre juridique relatif à la haute mer, tel que reflété dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, la gestion de la capacité en haute mer est à peu de choses près englobée dans un système de quota de capture; les organisations régionales des pêches administrant les quotas étant encore souvent dans l'incapacité de réglementer l'accès aux navires des États membres et de refuser l'accès aux États non membres. Cependant, cette situation évolue rapidement et nombre d'organisations régionales, comme la CICTA par exemple, s'organisent pour mieux maîtriser l'accès à la pêche.

40. L'Accord des Nations Unies de 1995 relatif à la gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs ne se réfère pas de manière spécifique à la gestion de la capacité. Cependant, l'Accord a renforcé les obligations des États du pavillon d'adhérer aux mesures de conservation et de gestion adoptées par les organisations régionales s'occupant des pêches. Il permet également à ces organisations de mieux surveiller la capacité et le déploiement des flottilles et d'ajuster les points de référence cibles afin de prendre en compte les considérations liées à la capacité de pêche. De son côté, l'Accord FAO visant à favoriser le respect des mesures de conservation et de gestion prévoit un système de collecte d'information au niveau international ainsi qu'un système garantissant le respect et l'application des autorisations octroyées. Le PAI rappelle que pour une gestion améliorée de la pêche hauturière, il est urgent dans un premier temps de ratifier les Accords susmentionnés.

41. Certaines des questions se référant au problème des États qui n'assument pas leurs responsabilités en vertu du droit international, ainsi qu'au problème du suivi des flottes en général

ont été examinées dans le cadre du Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, adopté par le Comité des pêches de la FAO en 2001.

Facteur de non durabilité

42. Pour élaborer leur plan national, le PAI recommande aux États d'évaluer, de réduire et de progressivement éliminer tous les facteurs, y compris les subventions et autres incitations économiques, contribuant directement ou indirectement à la surcapacité (Article 25).

43. Ces considérations et autres facteurs de non durabilité ont été analysés par la FAO. Certains de ces facteurs sont liés à la prévalence de l'accès libre - en dépit des efforts déployés pour limiter ces impacts sur la ressource. Le manque de conditions d'accès adéquates et de participation au contrôle direct ou indirect des intrants et de la production apparaît comme le principal facteur de non durabilité et de surcapacité. Le recours aux subventions et à d'autres incitations économiques et fiscales a aussi un impact direct sur la capacité. L'octroi de subventions importantes a sans aucun doute contribué à la croissance rapide et souvent excessive du nombre de navires dans les années 1970 et 1980. Bien que ceci reste insuffisamment documenté, les programmes de subventions semblent avoir été considérablement réduits dans de nombreux pays depuis la fin des années 1980, y compris dans la région COPACE.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

44. La gestion de la capacité de pêche pose une question essentielle: celle du contrôle conjoint des intrants et de la production. La gestion de la capacité de pêche implique d'aborder les conditions d'accès et de participation dans les pêches. Elle se réfère ainsi à deux notions émergentes et liées, celle des schémas d'aménagement fondés sur les droits d'accès ou d'usage et celle de la co-gestion. Dans l'immédiat il conviendra aussi d'adopter une stratégie de transition pour aborder les questions portant, quand cela est nécessaire, sur la réduction de la capacité de pêche (désinvestissement et reconversion) et la reconstitution des stocks. Un contrôle accru de la mobilité des flottes est également nécessaire.

ACTIONS SUGGERÉES POUR LE COMITÉ

45. Le Comité est invité à faire état des progrès réalisés et les contraintes rencontrées dans l'application du Plan d'action international pour la gestion des capacités. Il est en outre invité à donner des indications quant à l'orientation et à l'ampleur des travaux et politiques publiques à mettre en œuvre pour accélérer sa mise en application dans la zone COPACE, y compris par le biais d'une régulation de l'accès à la pêche artisanale.

RECOMMANDATIONS DE L'ATELIER REFLEXION SUR LA GESTION DES CAPACITES DE PÊCHE EN AFRIQUE DE L'OUEST

L'Atelier de réflexion sur la gestion des capacités de pêche en Afrique de l'Ouest, organisé par la FAO à Saly, Sénégal, du 25 au 28 septembre 2001, en collaboration étroite avec la Commission sous-régionale des pêches (CSRP), a élaboré et adopté un certain nombre de recommandations (FAO, 2001b). Celles-ci ont pour objectif de faciliter la mise en oeuvre du Plan d'action international pour la gestion des capacités de pêche et, de manière plus générale, de promouvoir une gestion plus efficace des capacités de pêche dans la région. Les recommandations sont les suivantes :

a) *Politique sectorielle*

- Adhérer au Plan d'action international pour la gestion des capacités de pêche et prendre les mesures nécessaires à sa mise en oeuvre.
- Adhérer également au Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Contribuer à sa mise en oeuvre.
- Reconnaître que la surexploitation des pêches comporte deux éléments importants: la surpêche et la surcapacité, ces éléments étant liés mais distincts.
- En conséquence, ne pas attendre d'être confronté à un problème de surpêche avant de mettre en oeuvre une politique de gestion des capacités.
- Reconnaître la nécessité d'examiner la cohérence entre les objectifs macro-économiques et les besoins de la gestion de la capacité.
- Analyser dans le contexte précité, comment l'exploitation des ressources halieutiques peut contribuer aux objectifs macroéconomiques de développement, tout en reconnaissant les limites naturelles de production. Promouvoir un large débat national sur ces aspects.
- En fonction des conclusions, développer une politique sectorielle adaptée et incluant une politique explicite de gestion de la capacité de pêche.
- Promouvoir des réflexions nationales sur les politiques et les instruments de gestion de la capacité en impliquant tous les acteurs concernés.

b) *Eléments de base pour la gestion des capacités de pêche*

- Reconnaître que le problème de la capacité est surtout économique (même si son impact peut être plus large) et mener une réflexion sur les instruments de gestion appropriés.
- Développer un programme pour définir des unités de gestion (stocks et flottes), en vérifiant que les définitions englobent tous les acteurs potentiellement impliqués.
- Pour chaque unité de gestion, calculer la rente potentielle à différents niveaux d'exploitation «Bénéfice économique maximal (BEM)», «Prise maximale équilibrée (PME)» etc.).
- Procéder au renforcement de l'expertise nationale en matière de gestion de la capacité de pêche.

c) *Problème particulier de la pêche artisanale*

- Définir l'approche la plus appropriée en fonction des interactions entre pêche artisanale et autres types de pêche: soit en intégrant cette pêche dans les différentes unités de gestion, soit en la gérant à part.
- Analyser les instruments de gestion applicables et réfléchir sur la structure institutionnelle la plus appropriée pour leur application. Explorer en particulier les avantages et coûts de mise en œuvre d'un système de participation efficace, voire de cogestion. Une approche « pratique optimale » peut s'avérer utile pour identifier les options les plus applicables.
- Reconnaître la nécessité d'aborder le problème de capacité, non seulement au niveau de l'activité de pêche elle-même, mais également au niveau de l'industrie de transformation, commercialisation et autres activités connexes.

d) *Indicateurs de capacité et évaluation*

Au niveau sectoriel

Adopter un indicateur simple et unique de capacité (par exemple, TJB pour la pêche industrielle et nombre d'embarcation pour la pêche artisanale) pour le suivi de la capacité totale.

Au niveau des pêcheries

- Aborder le suivi et l'évaluation de la capacité sur la base de pêcheries définies ou redéfinies pour tenir compte des principales interactions entre les stocks et différents segments de la flotte.
- Evaluer (même de façon indicative) le niveau éventuel de surcapacité pouvant exister dans ces pêcheries sur la base d'un point de référence commun (PME) et de points de référence jugés plus pertinents pour chaque pêcherie en question.
- A défaut, développer des indicateurs simples pouvant permettre de constater dans le temps des signes de surcapacité et de surpêche.
- Evaluer la qualité du suivi de navires de pêche (registre) et la pertinence du système utilisé pour un suivi de la capacité par pêcherie.
- Définir une typologie des unités de pêche artisanales (ou réévaluer cette typologie si elle existe) pour mieux cerner la participation des unités de pêche de la pêche artisanale aux diverses pêcheries.

Accords de pêche et transfert de capacité

- Considérer l'impact potentiel du transfert international de (sur)capacité dans le cadre des accords de pêche.
- Vérifier l'exactitude des déclarations relatives à l'indicateur simple et unique de capacité adopté (par exemple, TJB).
- Inscire les accords de pêche dans le cadre d'une politique spécifique à long terme (en termes de stratégie de développement de la flotte nationale et en terme de rente).

Collaboration régionale

- Inscrire la gestion de la capacité comme sujet majeur d'analyse au niveau bilatéral et régional, en particulier dans le cadre des organisations régionales de pêches existantes.
- Renforcer les mécanismes bilatéraux et régionaux, de suivi et d'évaluation de la capacité pour les pêcheries partagées et les pêcheries d'intérêt commun.
- Promouvoir des réflexions régionales sur les politiques et les instruments de gestion de la capacité.
- Renforcer les mécanismes de coopération régionaux directement ou indirectement liés à la régulation et au contrôle de la capacité.
- Promouvoir le développement d'outils appropriés (méthodes, approches, réseaux d'information, etc.).
- Promouvoir la formation et échange d'information en matière de suivi-évaluation-régulation de la capacité de pêche.
- Rechercher les financements pour aider à la formulation de plans nationaux et régionaux de gestion de la capacité de pêche, éventuellement sur la base de projets spécifiques.