

**Le partenariat Union Européenne
- Afrique dans l'impasse ?
Le cas des accords de pêche**

Zekeria Ould Ahmed Salem

ASC Working Paper 78 / 2008

*Université de Nouakchott
Visiting Fellow African Studies Centre
Leiden*

Février 2008

Mes remerciements vont aux personnes suivantes pour leurs commentaires et suggestions sur une version précédente de ce texte : Béatrice Hibou, Olivier Vallée, Jon Abbink, Lotje de Vries, Benjamin Soares et Ineke van Kessel. Je demeure naturellement seul responsable des imperfections et erreurs éventuelles.

African Studies Centre
P.O. Box 9555
2300 RB Leiden
The Netherlands

Telephone +31-71-5273372
Fax +31-71-5273344
E-mail asc@ascleiden.nl
Website <http://www.ascleiden.nl>

© Dr Zekeria Ould Ahmed Salem, 2008

Le blocage en actuel des négociations sur les accords de partenariat économique ACP-UE a remis à l'ordre du jour de façon brutale les nombreuses interrogations suscitées par la forme et l'avenir de la coopération au développement et des échanges commerciaux de l'UE avec les pays pauvres. Ce type d'objets est pourtant délaissé par les sciences sociales et en particulier par les politologues, même internationalistes, sans doute échaudés, entre autres, par les excès des théories éculées de la dépendance qui avaient du reste montré leurs limites explicatives¹. Pourtant, l'étude des processus de genèse, de formulation et de mise en œuvre des politiques publiques d'acteurs internationaux majeurs comme l'Union Européenne et leurs effets sur la problématique et l'économie politique du développement des pays du Sud demeure pertinente et utile. D'abord, elle donne un angle de vue particulièrement riche sur l'interface entre les deux dimensions interne et internationale de l'action publique, en l'occurrence, communautaire. Ensuite, outre l'intérêt de sa nature résolument multidimensionnelle et multi-niveaux (nationale, communautaire et internationale), elle permet d'analyser le thème classique et presque désuet (?) des rapports Nord-Sud et la manière dont ils se trouvent affectés par les transformations induites par la globalisation, notamment des échanges commerciaux, et ses modes de régulation émergents. Enfin, ce type de recherche est particulièrement instructif sur le plan de l'analyse institutionnelle² et de la sociologie historique des Etats d'une part et des organisations multilatérales d'autre part. C'est, du moins, ce que l'on peut voir aisément en s'intéressant de près à certaines des causes profondes des tensions entre politiques de développement et politiques commerciales de l'Union Européenne. Cette dernière ne cesse pourtant de se trouver confrontée à ses propres contradictions en la matière comme en témoignent précisément les récentes difficultés survenues lors des négociations sur les APE.

Dans ce contexte marqué par la remise en cause publique de rapports tissés sur la longue durée, il est devenu indispensable de chercher à savoir en quoi le supposé passage d'une politique d'échange et de « coopération » à une politique dite de « partenariat » est-il porteur de transformation réelle des rapports entre l'Union européenne et les pays africains ? L'objet de la présente étude est précisément de répondre à cette interrogation à travers l'exemple des accords de l'UE avec les pays tiers en matière de pêche maritime, domaine où cette mutation est supposée avoir été déjà amorcée. En l'occurrence, il convient de déterminer en quoi le passage d'une logique *d'accords d'accès à la ressource* dans des conditions contestables à une logique *d'accords de partenariat pour une « pêche durable »* correspond à un réel changement d'approche et de renouvellement des pratiques susceptibles de préserver les intérêts respectifs des parties prenantes. Je montrerai tout d'abord qu'après en avoir assumé pendant longtemps le caractère commercial, l'Union européenne s'est employée par la suite à accréditer l'idée selon laquelle les relations halieutiques avec les pays pauvres font partie de sa politique de développement. Les modalités de ce retournement méritent d'être analysés en montrant que lucidité et le volontarisme manifestés par

¹ Il y aurait beaucoup à dire sur cette désaffection envers les relations Nord-Sud en tant qu'objet de recherche notamment dans un contexte où seules les ONG ou les activistes de tendance altermondialiste s'expriment sur ces questions, les chercheurs en sciences sociales eux-mêmes faisant preuve de désintérêt ou de prudence excessive. La place dans ce paysage complexe d'un discours authentiquement scientifique sur ces sujets sensibles mérite d'être examinée.

² Comme l'a montré le travail, demeuré quasi unique, de Christian Lequesne, *L'Europe Bleue. A quoi sert une politique communautaire de la pêche ?* Paris, Presses de Sciences Po, 2001. Traduction anglaise : *The Politics of Fishing in European Union*, Manchester University Press, 2004.

l'UE en la matière ont eu de grandes difficultés à trouver leur traduction dans les faits comme en témoigne non seulement la réalité observable (I), mais aussi l'analyse froide des problèmes posés par les accords de pêche à l'obligation de *cohérence* (entre toutes les politiques de l'Union européenne entre elles et avec la politique de développement) telle que stipulée par le Traité européen³(II). Certes, à l'échelle de l'UE européenne, la politique de la pêche est à la fois sensible et complexe, son volet international étant souvent instrumentalisé notamment lors de réforme de la politique commune de la pêche (PCP) engagée en 2002. L'adoption à cette époque d'accords de *partenariat* équitable et favorable au développement en lieu et place des accords d'accès classiques a-t-elle porté ses fruits ? C'est ce que je tenterai de voir en m'appuyant à la fois sur les évaluations les plus récentes de la mise en œuvre desdits accords (III), et sur une analyse plus détaillée de l'évolution des rapports halieutiques tissés depuis vingt ans entre l'UE, et son partenaire extérieur le plus important en la matière, à savoir la République Islamique de Mauritanie, surtout à la lumière de l'inflexion décisive que ce « partenariat » a pris récemment (IV)

I-

COMMERCE, PECHE ET DEVELOPPEMENT

En théorie, l'histoire des accords de pêche entre l'Union européenne et les pays tiers en développement consiste essentiellement en une évolution d'une logique formelle d'accords d'accès libre aux ressources des pays côtiers concernés, vers une logique de gestion de la ressource et de coopération au développement dans le cadre d'une pêche «durable». En réalité, les choses sont nettement moins simples et il serait utile de s'interroger d'abord sur les séquences d'une telle mutation supposée pour ensuite voir dans quelle mesure s'est-elle opérée. Enfin, si des avancées en la matière ont pu être progressivement obtenues sur le plan politique, juridique et institutionnel, il conviendrait de savoir ce qu'il en est dans la réalité.

LE TEMPS DU COMMERCE

Sur le plan historique, la nécessité pour les acteurs de la pêche européenne de signer des accords avec des pays tiers est devenue indispensable suite à une modification du droit international de la Mer. En effet, dès la fin années 1970, et en prévision de l'entrée en vigueur en 1982, de la Convention des Nations Unies sur le droit de la Mer (UNCLOS), la plupart des Etats côtiers du monde ont établi des Zones Economiques Exclusives (ZEE)⁴ d'une étendue pouvant aller jusqu'à 200 miles nautiques. Cette situation a permis de mettre la majeure partie des ressources halieutiques sous la juridiction d'Etats souverains. Désormais exclues de certaines zones de pêche

³ A travers plusieurs dispositions dont le fameux article 177 du Traité instituant la Communauté Européenne qui stipule que l'UE doit observer une cohérence entre ses différentes politiques extérieures, mais aussi l'article 178 qui spécifie la nécessité de la cohérence des politiques avec la politique de développement.

⁴ Voir UNCLOS - *La Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer du 10 Décembre 1982*, Partie V.

traditionnelles auparavant libres d'accès, les flottes européennes ont été contraintes de conclure des accords d'accès communautaires avec des pays tiers. C'est de cette manière que les accords internationaux de pêche vont devenir une partie intégrante de la politique de pêche dite lointaine de la Communauté Economique Européenne censée cibler les surplus non pêchés localement par les pays hôtes conformément à l'UNCLOS justement. Mais dans la réalité, dès le début, l'objectif proclamé était de défendre à tout prix les intérêts européens dans le secteur de la pêche au niveau mondial. Il s'agissait et il s'agit toujours et surtout de fournir des matières premières aux industries de transformations du poisson de l'UE tout en assurant les 60 % d'approvisionnements qui manquent structurellement au marché européen de poissons⁵, compte tenu de la hausse de la demande du marché interne aussi bien que de la raréfaction de la ressource dans les eaux du continent pour cause de surpêche. Il faut enfin maintenir les emplois européens (près de 35000 dans la seule industrie de transformation, sans compter les armements) et continuer la présence halieutique européenne dans les eaux internationales y compris pour soutenir les régions européennes dépendantes du secteur dont les principales se trouvent du reste en Espagne et, dans une mesure moindre, au Portugal. Ces deux Etats alors nouvellement entrés dans la CEE se voient obligés de remplacer leurs accords bilatéraux par le droit d'accès communautaire, non seulement plus avantageux, mais dont ils sont en fait les principaux bénéficiaires lorsqu'il est négocié avec les pays côtiers africains où la pêche ibérique avait une tradition ancienne et profitable.

Lorsqu'au milieu des années quatre vingt, cette politique de redéploiement dans les eaux internationales est devenue une composante essentielle de la politique commune de la pêche, l'aspect commercial était manifeste et assumé.⁶ On pouvait noter une absence quasi-totale de considérations pour les aspects environnementaux, la viabilité de la ressource, le respect des normes, la bonne gouvernance ou l'utilisation des fonds par les pays tiers, sans compter qu'aucune provision n'était spécifiquement destinée à des investissements dans la protection ou le développement des secteurs de pêche des Etats côtiers en développement. De façon encore plus nette, les modalités de contrôle pourtant drastiques appliqués au sein des eaux communautaires ne semblaient pas constituer une préoccupation essentielle dans les textes des accords ou dans le discours officiel quand il s'agissait de la pêche en Afrique. Il faut rappeler du reste que la politique européenne de la pêche est l'une des rares politiques publiques communautaires à relever de la compétence exclusive de l'Union européenne, y compris dans son volet international. Naturellement, cela inscrit davantage les accords avec les pays tiers en développement dans une configuration institutionnelle centralisée.

Pour les opérateurs européens, cette «manne bruxelloise» est d'autant plus providentielle qu'elle permet de renoncer aux accords nationaux ou privés et à leur coût, mais aussi de pêcher sans limites de quotas rigoureusement préétablis comme c'est le cas dans les eaux européennes. Le manque d'ambiguïté sur le caractère commercial des accords de pêche rendait également toutes théoriques les dispositions portant sur les mesures relatives à une pêche durable quand elles étaient

⁵ En 1990, on a pu dénombrer jusqu'à 800 navires européens pêchant dans les pays en voie de développement.

⁶ V. M. Kaczynski, D.L. Fluharty, « European Policies in West Africa : Who benefits from fisheries agreements ? », *Marine Policy*, 26 (2002), p. 77

mentionnées. Cette dimension purement commerciale, du reste martelée par la Commission⁷, se reflétait dans les termes-mêmes des accords qui ne permettaient pas de prévenir la surpêche éventuelle en spécifiant le type d'engins de pêche utilisés, la méthode ou le suivi des quantités pêchées, mais seulement le tonnage brut des navires, ce qui reste assez vague et laisse une grande marge de manœuvres aux armateurs. De même, ni les innovations techniques qui permettaient d'accroître les capacités de capture et de stockage ni la mention de clauses de surveillance ou de contrôle n'étaient mises réellement en avant dans un contexte où la pêche illégale est inhérente à l'activité halieutique elle-même et n'a pas encore été suffisamment réglementée. En tout cas, ni les Etats côtiers, ni l'UE européenne ne tenaient d'ailleurs à appliquer la réglementation existante de façon stricte, les uns pour cause d'intérêt évident, les autres par manque de moyens, de volonté politique ou d'environnement international adéquat⁸.

Le caractère commercial des accords de pêche de première génération, généralement d'une durée de deux ans, avait pour avantages indirects pour les sociétés européennes d'éviter d'investir directement dans les secteurs de la pêche lointaine ou de devoir contribuer à la rentabilité ou au développement des ports et des installations portuaires locales. Cela permettait aussi à l'UE d'éviter autant que faire se peut les limites imposées au droit d'accès, de subventionner amplement son propre secteur de la pêche, de réduire drastiquement le prix de revient du produit et, *last but not least*, de ne pas s'attarder outre mesure sur la « soutenabilité » ou la durabilité de la ressource elle-même ou sur l'aspect « développement » des pays pauvres avec lesquels cette « coopération » est nouée.

Ces accords permettaient l'accès à des stocks étrangers contre compensation financière comme la Commission le proclame à maintes reprises dans sa documentation interne⁹. Comme ce sera toujours le cas par la suite, les coûts financiers sont composés d'un montant global réglé annuellement par l'UE au nom de tous les pays membres, d'une part, et de modestes frais de licences payés directement par les opérateurs désireux de pêcher dans la zone économique du pays concerné d'autre part. Au sein de la Communauté européenne, hier comme aujourd'hui, le mode de négociation de ces accords commerciaux est simple mais pas démocratique : c'est la Direction Générale Pêche (DG Pêche) qui négocie directement avec les pays tiers des accords avalisés ensuite par le Conseil de l'Union européenne à travers des « règlements » sans que le parlement puisse se prononcer avant leur adoption. Il lui est loisible bien entendu d'exprimer son opinion...après la conclusion desdits accords. Il a d'ailleurs souvent demandé des informations en cours de négociation des contrats mais ne les a jamais obtenus.

⁷ Voir par exemple, Commission des Communautés Européennes, *Communication on Fisheries Agreements : Current Situation and Perspectives*, COM (96) 488, 30.10.1996, pp. 4-5.

⁸ Par exemple, les informations sur la pêche au thon n'étaient pas communiquées par les Etats côtiers en développement à l'International Commission for Conservation of Atlantic Tuna (ICCAT) dont l'UE n'a été membre qu'en 1997 et dont la Mauritanie n'est toujours pas membre.

⁹ Par exemple : Commission des Communautés Européennes, *Communication on Fisheries Agreements : Current Situation and Perspectives*, COM(96) 488, Bruxelles, le 30.10.1996.

Mais ce reproche d'opacité n'est pas la seule objection aux accords de pêche, en particulier à mesure qu'ils prennent de l'importance en termes de volumes et de poids économiques. A partir du début des années 1990, les négociateurs européens cherchent à tout prix à allonger la durée des accords concernés notamment avec le Cap Vert, la Guinée Bissau, le Sénégal, le Maroc et la Mauritanie qui s'engagent depuis le milieu des années quatre-vingt dix dans des accords portant sur des périodes de cinq (5) ans en moyenne. C'est dans ce contexte que la question des relations halieutiques de l'UE avec les pays tiers en développement commence à avoir des effets contrastés et visibles sur des questions telles que l'environnement ou le développement et que les critiques à leur égard vont devenir de plus en plus véhémentes et documentées.

DES ACCORDS « NON-SOUTENABLES » ?

Les accords de pêche lointaine de l'UE sont souvent attaqués sur plusieurs aspects qu'il faut rappeler ici, tout en prenant la précaution préalable de préciser que, contrairement à ce que croient les contempteurs de ces accords, la responsabilité des Etats côtiers est entière à la fois dans la mauvaise gestion, l'absence de politique volontariste et la criminalisation parfois outrancière du mode de gouvernance de leurs secteurs halieutiques. Cela ne dédouane guère l'UE de ses responsabilités, en particulier en tant qu'acteur tenu par ses textes fondamentaux à la cohérence de ses interventions. Crédité d'être le premier pourvoyeur mondial d'aide publique au développement (même si ce label lui est contesté vivement désormais¹⁰), l'UE européenne déploie également une rhétorique défensive sur la soutenabilité des accords de pêche dans un contexte où elle se réclame de valeurs de développement durable, de bonne gouvernance et de légitimité démocratique.

Par exemple, alors que les conventions internationales (en particulier celle de l'ONU sur le Droit de la Mer) stipulent que ne doivent être objets d'accords d'accès internationaux que les stocks excédentaires, l'UE ne tient guère compte dans les faits de cet impératif. D'abord, de façon absolue, en pratique, la détermination des surplus disponibles est très difficile et elle ne peut concerner que quelques espèces ciblées. Il est du reste souvent difficile voire impossible pour des raisons techniques, administratives et scientifiques, de déterminer la quantité susceptible d'être pêchée, tant est grande l'ignorance de ce qui a été pêché l'année précédente essentiellement à cause de la pêche non déclarée et non réglementée qui demeure très répandue. Ensuite, même quand ils sont alarmistes, les avis scientifiques émis par les institutions locales sont soit ignorés

¹⁰ Cette position est vivement contestée par la majorité écrasante des ONG européennes œuvrant dans le domaine du développement qui reprochent à l'UE une sous-mobilisation des aides et montants promis, un décalage entre aide officielle et aide réelle, ainsi qu'une persistance de la part des gouvernements à introduire des biais majeurs dans le calcul des montants rangés sous le titre Aide Publique au Développement. Voir le très récent et instructif rapport de la plateforme CONCORD, regroupant 1600 ONG européennes, intitulé : « Retenez vos applaudissements ! Les gouvernements européens risquent de ne pas tenir leurs engagements en matière d'aide », Bruxelles, Avril 2007. Disponible sur le site internet de la plateforme : www.concordeurope.org

et contournés soit contestés. De plus, les accords de pêche eux-mêmes font obstacle à ces efforts d'évaluation de l'effort permissible car ils ne mentionnent qu'une unité de mesure non significative pour les quantités pêchées, à savoir la capacité des navires exprimée en tonnes de jauge brute (TJB ou GRT en anglais, *gross registred tonnage*) qui représente en fait le volume global interne du navire. Chaque accord donne donc des autorisations d'accès à un certain nombre de navires avec un montant total de jauge brute, alors même que les quantités pêchées dépendent en fait d'autres paramètres tels que les engins utilisés, l'équipement technique du navire, les techniques de pêche etc. Le tonnage brut officiel peut donc ne pas changer sur le papier tandis que le navire peut accroître sa capacité par d'autres moyens. Du reste, quoi qu'il en soit, le point de départ effectif des négociations en la matière n'est jamais le taux de pêche permissible scientifiquement, mais «le niveau d'accès traditionnel », i.e. celui de l'accord précédent qui n'est naturellement plus pertinent cinq ou six ans après.

Surtout, on reproche aux accords de pêche l'exportation de la surcapacité de pêche de l'Europe vers l'Afrique, la pratique d'une pêche irresponsable au détriment du développement durable, menaçant de ce fait la sécurité alimentaire des populations. Lorsqu'elle vise les mêmes espèces, ce qui est souvent le cas, la pêche européenne concurrence à armes largement inégales le secteur artisanal local et même les faibles secteurs industriels des pays côtiers africains dont la politique sectorielle est ainsi indirectement minée. La signature d'accords de pêche avec les pays en développement introduit de fait une compétition fort inégale entre l'une des flottilles les plus sophistiquées au monde et la pêche locale avec pour conséquences la mise en péril économique des communautés côtières et des ressources desquelles elles dépendent. De même, sur un plan financier, par leur importance, les compensations financières (qui excèdent dans certains cas l'aide apportée par l'UE au pays) encouragent les Etats visés à ouvrir leurs eaux aux navires européens subventionnés au risque de compromettre leur propre politique de la pêche même quand elle reconnaît (comme en Mauritanie) la surexploitation avérée des ressources attestée par les services scientifiques conjoints des deux entités, ce qui rend d'autant plus difficile la défense de ces accords au nom de la lutte contre la pauvreté ou d'un développement durable fortement tributaires de la disponibilité et de la bonne gestion des ressources aquatiques¹¹.

De même, la compensation financière, de pair avec les aides directes à la pêche, font que les navires européens bénéficient de considérables subventions. Leurs coûts d'exploitation sont ainsi artificiellement diminués, ce qui les rend facilement rentables même si le niveau des prises reste insuffisant. Ils restent surtout difficiles à concurrencer sur les marchés internationaux par les produits exportés par les pays pauvres. Du reste, ce subventionnement encourage la surpêche au lieu d'y mettre fin. Sur ce point et selon l'une des toute premières évaluations des impacts des accords de pêche, confirmée largement depuis, à savoir l'étude de l'Institut Français de recherche sur la Mer (IFREMER) remise en 1999 à la Commission européenne : "*Les concurrences entre*

¹¹ Pour une actualisation de ces différents thèmes, voir la série de reportages intitulée «Empty Seas » consacrés par le *New-York Times* à la pêche européenne en janvier 2008, notamment Sharon Lafraniere, « Europe Takes Africa's Fish, and Boatlands of Migants Follow », *The New York Times*, January 14, 2008. Elisabeth Rosenthal, «Europe's Appetite for Seafood Propels Illegal Trade», *The New York Times*, January 15, 2008.

*flottes de pêche s'expriment au travers des compétitions pour la ressource quand plusieurs flottes, de caractéristiques techniques (pêche industrielle versus pêche artisanale) et/ou d'origines différentes, ont les mêmes cibles en terme d'espèces (et de catégories, de taille). Elles peuvent concerner des compétitions pour l'espace quand les techniques de pêche utilisées par les différentes flottilles s'avèrent incompatibles en terme d'occupation de l'espace, même quand les cibles sont différentes (confrontation entre les arts traînants, le chalut par exemple et les engins dormants ou dérivants comme les palangres et les filets). Elles trouvent enfin leur aboutissement dans les conflits pour les marchés, principalement dans le cas présent, à l'exportation quand les productions des flottes communautaires se retrouvent en concurrence avec celles des flottes de pays tiers sur des marchés étrangers (contentieux entre le Maroc et l'Espagne dans l'exploitation du poulpe et son exportation pour le marché japonais). La contribution des fonds communautaires à l'équilibre financier des investissements et du fonctionnement de certaines flottes ou filières accentue les concurrences entre les opérateurs des Etats membres et ceux des pays tiers lorsque les ressources et les marchés visés sont les mêmes."*¹²

Au motif que les accords de pêche avec l'Union européenne ne sont pas "mauvais par nature" et que leurs apports en matière financière peuvent tenir lieu de politique de développement, il est opposé, au sein même de la Communauté, des arguments divers. Certaines voix, notamment au Parlement européen, voudraient utiliser ce raisonnement pour demander que la dimension commerciale des accords soit pleinement assumée et leur conception séparée de la politique de développement en tant que telle. Ailleurs, on admet généralement que ces incidences financières peuvent être intéressantes en termes de retombées à condition que les Etats côtiers puissent tirer d'une participation étrangère des bénéfices supérieurs à ceux que produisent leurs propres pêcheries, notamment en ce qui concerne les stocks sous-exploités par les flottilles locales ; à condition également que ces financements servent d'une part à couvrir le coût de la régulation des ressources (stratégies d'aménagements, collecte de données, évaluation des stocks, contrôle et surveillance) et d'autre part à financer le développement économique en assainissant les finances et en épongeant la dette publique. Mais les arguments qui sont opposés à l'efficacité des apports financiers des accords de pêche en matière de contribution au développement sont maintenant assez connus et popularisés. On peut en récapituler quelques uns.

Certes, les recettes dues à l'accord permettent aux pays tiers en développement de faire face à des difficultés d'ordre budgétaire. Mais elles impliquent dès lors le choix d'une solution à court terme que l'UE contribue indirectement à imposer. Par exemple, ces apports financiers au budget de l'Etat permettent de différer la réforme des systèmes de régulation de l'accès aux ressources, laquelle réforme a effectivement des coûts politiques et sociaux que les Etats ne sont peut-être pas prêts à affronter, et qui requiert du reste un temps d'attente dès lors que cette réforme ne pourra produire son plein effet que graduellement. Pourtant, la mise en œuvre d'un système de régulation adapté pourrait générer des apports en recettes comparable à celui des accords avec l'Union européenne, selon certains analystes : en 1980, en effet, les recettes escomptables d'une pleine régulation de

¹² IFREMER, "Evaluation des accords de coopération de pêche conclus par la Communauté Européenne", Rapport de Synthèse, Bruxelles, Août 1999, Community Contract n° 97/S 240-152919 su 10/12/1997, p. 22.

l'accès à la ressource halieutique en Mauritanie par exemple étaient estimées à près de 90 millions de dollars US pour l'ensemble des ressources de la ZEE, selon une étude de la FAO¹³. Cette estimation ne tient pas compte du renchérissement du prix du poisson, de l'inflation et de la baisse des coûts de production tirés des gains de productivité technique, survenus depuis. En mettant en œuvre des mécanismes de régulation adaptés, les pays tiers pourraient donc à la fois réduire la pression sur les ressources et réaliser des recettes non négligeables.

Plus tard, les accords avec l'UE vont exprimer la volonté d'aider le secteur de la pêche local en affectant une partie des fonds ciblés à la pêche artisanale. Or, outre que ces montants, à supposer qu'ils soient effectivement affectés à la pêche traditionnelle, sont sans effet sur la réduction des ressources, sur la baisse des rendements et des revenus ou de l'emploi causée par les accords de pêche, ils contribuent en fait à accroître l'engorgement dans les pêcheries artisanales qui n'ont pas vraiment besoin de financements nouveaux. Comme dans la pêche industrielle européenne lorsqu'elle opère à l'aide de subventions, les aides à la production agissent en réalité en l'occurrence comme de véritables primes aux surcapacités et à la surpêche. Cela pose donc le problème de l'efficacité et des effets pervers des «actions ciblées» que l'on a tendance parfois à présenter comme la panacée. Or, de façon plus générale, la part des actions ciblées, en plus d'être négligeable dans le volume global de la compensation financière (moins de 4 % dans les premiers accords) même dans les années récentes, permet à l'Union européenne de parler de "coopération au développement" alors même que tous les accords stipulent bien que seuls les Etats du Sud décident de l'affectation de la somme totale. Les partenaires européens et africains ne sont donc pas d'accord sur ce que les uns (UE) ont envie d'appeler aide au développement et les autres un « juste prix » des ressources ainsi mises à disposition. Du reste, les compensations générales sont nettement supérieures aux financements "programmés" dans le cadre des conventions ACP-UE pour certains pays.

De façon générale, l'UE use très souvent de chantage et de menaces envers les pays tiers hésitant à ne pas signer avec elle des accords de pêche, en les menaçant de ne pas signer d'accords commerciaux préférentiels par exemple. En dehors de ces effets indirects, la Communauté exerce parfois une pression officielle et ouverte dans les accords eux-mêmes en un chantage à peine voilé : l'accord de 2001 signé avec l'Afrique du Sud stipule clairement semble-t-il que la conclusion d'un accord de pêche est nécessaire à la mise en place de réductions tarifaires à l'importation des produits sud-africains sur le marché communautaire pourtant dument prévus par l'accord de Cotonou. Cet élément supplémentaire favorise l'obtention de droits d'accès disproportionnés par rapport aux possibilités de pêche. De même, dans tous les pays, durant les négociations pour les renouvellements des accords, le secteur local qui exporte vers l'Europe subit toutes sortes de chantages : aides non mobilisées, inspections sanitaires plus drastiques, normes plus lourdes à appliquer, inspections sur place et toutes autres sortes de vexations directes et indirectes.

¹³ FAO, *Mauritanie : Politique de développement et d'aménagement des pêches dans la Zone Economique Exclusive*, FAO, Rome, Avril 1981, FI:TCP/MAU/0001 - 135 p.

Mais à mesure que les effets négatifs et les répercussions de la pêche européenne devenaient connus du grand public, de pair avec la montée de la prise de conscience mondiale autour de la conservation des ressources naturelles des pays pauvres comme de l'UE elle-même, et de l'activisme des ONG de développement au niveau de Bruxelles et du Parlement européen, la remise en cause de l'opportunité de ce type de commerce a commencé à émerger. C'est à la suite de ce tournant qui date des années quatre-vingt dix que, sur le plan officiel, l'Assemblée paritaire ACP-UE prendra une résolution le 7 octobre 1993 précisant que si les accords de pêche pouvaient avoir des apports financiers pour les pays pauvres, ils n'en perturbaient pas moins les secteurs artisanaux locaux et affectaient donc le niveau de vie des populations.. Mais l'écho de cette désapprobation arrive progressivement à la Commission européenne qui va commencer à le prendre en compte y compris pour conforter ses propres stratégies de régulation d'un secteur difficile à gérer en Europe-même.

UN NOUVEAU DISCOURS...

De pair avec la montée des enjeux écologiques et de développement durable, l'élargissement du spectre des accords d'accès va favoriser la montée en puissance de la thématique de la pêche durable. Sur le plan politique, il faut citer le poids des députés écologistes européens au Parlement et l'influence des pays communément appelés par les organisations des pêcheurs de façon ironique les «amis du poisson» (Allemagne, Suède)¹⁴ ou des grandes ONGs mondiales éco-développementalistes tels que le WWF et Greenpeace. Naturellement moins spectaculaires, mais plus significatives, les alertes continues et multiformes des organisations internationales en général et de la FAO en particulier en faveur d'une pêche durable ont fait leur effet au moins sur le plan politique. Le «Code de conduite pour une pêche responsable» adopté par les Etats lors de la conférence organisée par la FAO en 1995 a eu l'effet d'une petite bombe dans les milieux de la pêche mondiale. A mesure donc que les initiatives de ce type se multiplient, l'UE est tenue par des engagements souscrits au plan international de plus en plus nombreux et précis qui la placent devant ses propres responsabilités en la matière¹⁵.

Sur le plan interne, et au sein même de la Commission européenne, il est intéressant de noter que la Direction Générale Pêche va utiliser ce consensus mondial sur une pêche internationale

¹⁴ Sur le clivage entre « amis du poisson » et « amis des pêcheurs », très utilisée dans le milieu concerné voir D. Charles-Le Bihan, « La réforme de la politique commune de la pêche : quels compromis entre les amis de la pêche et les amis du poisson ? », *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n°465, février 2003.

¹⁵ Non seulement en tant qu'adhérente au «Code de conduite pour une pêche responsable» mais aussi par les engagements pris auparavant lors la Conférence des Nations-Unis sur l'Environnement et le Développement (Rio de Janeiro, 1992), avec la Convention sur le diversité biologique (1992), l'Accord des Nations-Unis relatif à la mise en œuvre des dispositions de l'UNCLLOS se rapportant aux stocks de poisson entré en vigueur en 2001, la Déclaration et le plan d'action de Kyoto adoptés par la Conférence Internationale sur la Contribution durable de la pêche à la sécurité alimentaire (1995), les Objectifs de développement du Millénaire, le plan de mise en œuvre de Johannesburg adopté par le Sommet Mondial sur le Développement Durable de Johannesburg en 2002 etc.

responsable et réglementée pour atteindre ses propres objectifs centraux et anciens de préservation des stocks dans les eaux européennes, à savoir la réduction de l'effort de pêche et le démantèlement progressif des capacités par le désarmement des navires. Donc, fondamentalement, la prise de conscience de la nécessité d'une pêche « responsable » pour reprendre les termes un tantinet moralisateurs de la FAO, se fait dans un contexte institutionnel et politique européen extrêmement complexe où les relations halieutiques avec les pays en développement sont imbriquées avec les controverses européennes de façon instrumentale sans que l'objectif de leur résolution, du reste délicat dans les faits, soit réellement visé. Mais en la matière, même si des variations subtiles existent selon les textes produits par l'UE, ou selon les institutions et les acteurs, sur le plan juridique, dès le traité de Maastricht, le principe d'une nécessaire *cohérence* entre les politiques de l'UE et la politique de développement est consacré de façon nette. L'UE européenne s'engage à partir de là dans une nouvelle phase et se voit obligée du fait même des nouvelles dispositions juridiques de tenir, à défaut d'une nouvelle attitude, un nouveau discours résolument à distance de la seule rhétorique commerciale. D'ailleurs, le débat officiel sur la *cohérence* entre Politique commune de pêche et politique de coopération au développement date de la période qui a succédé au Traité de Maastricht. Les ONG qui l'avaient porté devant la Commission et au Parlement avaient même obtenu que, en 1997, le Conseil Européen se prononce positivement sur la question. Plus tard, le principe de cette obligation de *cohérence* sera intégré progressivement dans les discours sur les accords internationaux de pêche.¹⁶

Au total donc, le discours officiel européen sur la « pêche au service du développement » va évoluer de façon significative y compris en reprenant à son propre compte les critiques les plus acerbes sur le rôle et la présence de la flotte de pêche européenne dans les pays en développement. En effet, on voit au tournant des années 2000 un foisonnement extraordinaire de la rhétorique volontariste, certes censée plaire aux ONG, aux partenaires internationaux mais aussi censée défendre une position de plus en plus affirmée au sein de la Commission. Ce nouveau discours se reflète de façon particulièrement précise dans la documentation officielle et les consultations publiques, en prélude à la réforme de la Politique Commune de la Pêche annoncée pour 2002.

On se rend compte dès cette époque, qu'en la matière, il s'est produit un glissement qualitatif qui a fait que le discours « politiquement correct » fait partie de façon croissante à la fois des propositions faites par la Commission et des avis réguliers de la Commission coopération et développement du Parlement européen. C'est ce qui explique qu'il se soit retrouvé systématiquement dans les consultations sur la réforme de la Politique Commune de la Pêche de 2002 dont les grands axes étaient pourtant consacrés à des volets internes. Mieux, la Commission lance le débat de façon progressive afin de poser en quelque sorte les jalons des discussions et décisions à venir sur ce sujet devenu fort sensible. Il est extrêmement instructif d'ailleurs de

¹⁶ J'ai consacré une étude spécifique au problème de la cohérence entre politique de développement et politique commune de la pêche dans : Zekeria Ould Ahmed Salem, « La politique commune de la pêche et la politique de coopération au développement : une cohérence entre mythes et réalités », in Catherine-Flaesch-Mougin, Danielle Charles-Le Bihan et Christian Lequesne (eds.), *La politique européenne de la pêche : vers un développement durable ?*, Rennes, Editions Apogée, 2003, pp. 137-174.

s'attarder sur quelques éléments de ces débats qui furent parfois intenses en examinant par exemple la fameuse communication intitulée « *Pêcheries et réduction de la pauvreté* »¹⁷ adoptée en 2000 ainsi que *Le Livre vert sur l'avenir de la politique commune de la pêche* qui va en officialiser et en approfondir les conclusions.

Le virage qu'amorce la Communication en question est assez clair. Elle affirme d'entrée de jeu et contre toute attente que la "*pêche fait partie de la politique de développement de l'Union européenne*"¹⁸. Dans ce document, et pour ménager naturellement les puissants intérêts de la pêche européenne, on note une certaine insistance sur l'intérêt des pêcheurs de l'Union soucieux d'avoir accès aux eaux internationales ou étrangères dont la pêche communautaire est réputée largement dépendante. Ce faisant, on défend la légitimité et l'opportunité stratégique d'accords décriés et qui sont à l'époque au nombre de 26 dont 17 sont contractés avec des pays en développement avec un coup d'accès de 270 millions d'Euros par an¹⁹. Est également confirmée, chiffres à l'appui, la place que tient l'UE dans le secteur de la pêche mondiale à la fois comme producteur et consommateur. Le texte réaffirme le rôle important des pays en développement dans l'approvisionnement du marché mondial et revient sur les accords de pêche qui permettent à l'Union Européenne d'accéder aux ressources halieutiques situées dans les pays pauvres dont est soulignée l'importance particulière pour la Communauté. Mais on insiste en même temps sur la nécessité que l'utilisation des ressources dans les zones économiques exclusives des pays tiers soit « durable » et pleinement conforme aux accords et aux codes de conduite internationaux afin que les intérêts des communautés locales de pêcheurs soient respectés et que les accords de pêche soient pleinement cohérents avec les politiques les plus récentes de l'Union en matière de développement et de protection de l'environnement.

La communication *Pêcheries et Lutte Contre la Pauvreté* fait d'ailleurs preuve d'une clairvoyance certaine sur les enjeux engagés par la pêche dans les pays en développement et reproduit les données bien connues sur l'importance des produits halieutiques dans l'équilibre socioéconomique et la sécurité alimentaire des populations de ces pays : "*Les activités liées à la pêche et à l'aquaculture sont importantes pour les pays en développement*"²⁰ y lit-on en une phrase qui sent fortement le dépit de devoir reconnaître une évidence.

La Commission aborde ensuite l'apport financier que constituent les accords de pêche tout en émettant des doutes sur leur utilisation éventuelle et admet qu'ils n'ont *aucun impact* sur le développement économique des pays en question : « *ces apports financiers n'ont pas contribué à un développement de l'activité de pêche locale en proportion avec les montants alloués* » (p.6). Mieux, la liaison entre pêche responsable à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Union est réaffirmée : "*l'objectif doit être de protéger la durabilité de la ressource avec la même vigueur en*

¹⁷ Commission des Communautés européennes, *Pêcheries et réduction de la pauvreté*. Communication de la Commission au Conseil et au parlement européen, Bruxelles, le 8.11.2000 COM (2000) 724 final . Voir aussi Résolution du Conseil de l'Union européenne, «Pêcheries et réduction de la pauvreté», adoptée le 8 novembre 2001, DEVGEN 173, Pêche, 238, 14 novembre 2001.

¹⁸ Commission des Communautés européennes, *Pêcheries et réduction de la pauvreté*, op. cit., p. 3.

¹⁹ Commission des Communautés européennes, *Pêcheries et réduction de la pauvreté* Communication de la Commission au Conseil et au parlement européen, p. 5

²⁰ *Id.*

Europe et dans les eaux non européennes " (p. 7). Des mesures concrètes sont même esquissées comme la suggestion selon laquelle les documents de stratégie par pays devraient désormais inclure une prise en considération de la politique sectorielle de pêche, ce qui n'était pas le cas à l'époque. Le document rappelle opportunément la Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer (UNCLOS) de 1982 et ses dispositions relatives à la notion "*stocks excédentaires*" non pêchés par le secteur local, seuls devant être la cible des accords de pêche internationaux²¹. Les objectifs poursuivis par la Politique commune de la Pêche seraient dans cette logique : solidarité avec les pays en développement, intérêt commercial et intérêt économique et social en Europe même, sans oublier les préoccupations environnementales.

Soit dit en passant, ces dispositions d'esprit coïncident avec une démarche plus générale liée à des révisions de la politique de développement. *La Déclaration sur la politique de développement* adoptée dans la foulée remettait d'ailleurs la Direction Générale chargée du Développement à la Commission dans la perspective des débats sur la fameuse *cohérence*. La question de la cohérence des politiques communautaires y est pareillement très précisément abordée y compris à travers ses appuis juridiques dans les traités européens qui sont bien rappelés. La Communauté s'y engage enfin à "*faire tous les efforts nécessaires pour assurer que le principe de cohérence soit de mieux en mieux appliqué à ses propres propositions. Parallèlement, les interventions contradictoires devront être évitées, sinon refusées.*"²²

En somme, on peut dire que la Commission a progressivement ouvert la voie à une critique constructive des accords de pêche. Même le Parlement et le Conseil Pêche ne manquent presque plus aucune occasion de rappeler leur adhésion au « Code de Conduite pour une Pêche Responsable de la FAO ("facultatif", comme le rappelle presque malicieusement la *Communication Pêcheries et Lutttes contre la pauvreté*) ratifié et promu par l'UE, notamment dans ses implications en termes d'application du principe de précaution en matière de gestion des ressources et d'affirmation des droits prioritaires d'accès des communautés côtières à une ressource indispensable à leur survie. Cette ouverture est exigée par des pressions grandissantes des ONG locales et internationales de développement qui deviennent plus sensibles lors d'une consultation publique comme celle préalable à la réforme de la politique commune des pêches. La Commission est en quelque sorte obligée de poser à la discussion ce type d'interrogations et de constats, n'en déplaise aux puissants intérêts privés européens dans le domaine de la pêche.

D'ailleurs, à mesure que le débat sur cette réforme se fait plus officiel, les éléments ci-dessus sont remis sur la table comme c'est largement le cas dans le *Livre vert sur l'avenir de la politique commune de la pêche* publié au premier trimestre 2001, soit quelques mois avant la mise en place de la réforme proprement dite, et qui insiste encore une fois sur « *les aspirations légitimes de nombreux pays en voie de développement désireux de renforcer leur industrie de la pêche* » et met

²¹ En particulier l'article 62-2.

²² Commission des Communautés Européennes, *La Politique de Développement de la Communauté Européenne*, COM (2000) 212 final, 26 Avril 2000, p. 13

l'accent sur les « *impératifs du développement durable et d'une pêche responsable* »²³ avant de reconnaître la pression disproportionnée à laquelle est soumis le stock des pays en développement du fait de la politique commune de la pêche en ces termes : " *Les possibilités de pêche offertes aux navires européens ne sont pas toujours fondées sur l'évolution réelle des ressources (...) Dans les pays où il apparaît nécessaire de réduire la capacité de la flotte, il est inconcevable de solliciter un accroissement des possibilités de pêche au profit des navires européens (...).*"²⁴

Le Livre vert de la Commission rappelle aussi l'importance de prévoir dans la réforme en cours à l'époque des mesures en faveur de la cohérence entre politique de développement et politique halieutique. Pour appuyer ses « nouveaux arguments » en faveur d'une pêche «durable», la Commission semble devoir ajouter aux appuis juridiques un facteur supplémentaire assez intéressant qui s'appelle le bon sens : "*L'article 178 du Traité et le bon sens obligent l'Union européenne à vérifier que les objectifs de sa politique de développement sont bien pris en compte lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'avoir un impact sur les pays en développement*"²⁵

Précisément, sur la dimension internationale de Politique Commune de la Pêche, la Commission pose au débat public des questions pertinentes : "*Quelle devrait être la mission du volet externe de la PCP ? L'action externe de la Communauté dans le domaine des pêches peut-elle se résumer à l'achat, par la Communauté, de droits de pêche pour des armements européens ou au contraire l'Union européenne devrait-elle contribuer à l'instauration d'une pêche responsable au travers de partenariats avec des Etats côtiers?*"

Il faut dire que la réaction du Parlement européen à ce volontarisme a été assez «énergique ». Dans son projet de résolution sur le *Livre vert* (exposé des motifs), la Commission Pêche du Parlement européen se doit de s'étonner de cette dérive développementaliste. Selon elle, en effet, le *Livre vert* de la Commission "*semble avoir pour objet non la défense de la pêche communautaire, mais la coopération au développement et juge la Politique commune de la pêche incompatible avec cette forme de coopération, ce qui est inexact.*"²⁶

On retrouve là bien sûr une illustration nette de la dichotomie et des luttes entre la position de la Commission jugée «développementaliste » et le poids des intérêts de la pêche dans les pays européens membres tel qu'il se reflète dans la composition de la Commission Pêche du Parlement. Naturellement sourcilleuse sur le renforcement des contrôles et la réduction de la capacité de pêche

²³ Commission des Communautés Européennes, *Livre vert sur l'avenir de la politique commune de la pêche*, COM (2001) 135 Final., vol 1. p. 19

²⁴ Commission Européenne, *Livre vert sur l'avenir de la politique commune des pêches*, op. cit., p. 20.

²⁵ Commission des Communautés Européennes, *Livre vert sur l'avenir de la politique commune de la pêche*, op.cit., p. 41.

²⁶ Parlement Européen, *Rapport sur le Livre vert de la Commission sur l'avenir de la politique commune de la pêche* (COM(2001) 135 – C5-0261/2001 – 2001/2115(COS)) 20 décembre 2001 - FINAL A5-0470/2001 - "exposé des motifs".

des flottes européennes, la Commission est souvent opposée aux propriétaires des pêcheries européennes. D'ailleurs, la Direction Générale Pêche en particulier avait acquis à l'époque la réputation selon laquelle elle serait attachée uniquement aux avis scientifiques relatifs aux dégâts causés par la surpêche sur l'environnement et sur le niveau des ressources halieutiques communes. Adoptant cette position au plan interne, la Commission se voit également obligée de la reproduire pour les accords de pêche internationaux sur lesquels elle compte dans le même temps pour atteindre ses propres objectifs ultimes. Cela conduit en fait le débat sur les enjeux multiformes liés à la pêche et au développement à se voir annexer et peut-être instrumentaliser par les institutions européennes dans leurs propres sujets de friction interne.

II

LA PECHE DURABLE PIEGEE PAR L'EUROPE ?

Cette dimension complexe, rarement connue ou citée par les études qui s'intéressent à la politique commune de la pêche dans son volet international, est pourtant cruciale pour une analyse objective du problème. A maints égards, le rapport de forces propre aux institutions et intérêts en présence au sein de l'Union européenne rend le processus de décision en la matière pour le moins complexe.

UN DOUBLE LANGAGE

En fait, si l'on considère que la Commission est au sein de l'Union européenne l'institution qui détient l'expertise la plus pointue sur le secteur de la pêche et où la DG Pêche en particulier est guidée par le paradigme de la conservation des stocks qui lui a toujours servi de référentiel en quelque sorte, on peut comprendre qu'elle veuille utiliser la menace d'une plus grande cohérence entre PCP et politique de développement pour obtenir des concessions sur d'autres sujets sensibles au plan interne comme les TAC (taux de capture admissible), les zones de pêche, les quotas ou le redimensionnement des flottes, toutes questions sur lesquels elle expérimente une forte résistance au sein des Etats membres. On avait en effet pu relever que, dès la fin des années quatre-vingt dix (en 1998 précisément) les questionnaires envoyés aux organisations de pêcheurs contenaient des thèmes liés à des volets non prévus par la réforme de 2002, notamment le volet externe, comme le remarque Christian Lequesne en ces termes : "*Profitant d'un exercice a priori commandé par les seules échéances institutionnelles, la DG pêche a demandé à ces organismes de se prononcer également sur certains volets de la PCP qui n'étaient pas formellement visés par la réforme de 2002, comme l'organisation du marché des produits halieutiques ou encore les accords avec les pays tiers. Cette globalisation des problèmes est une illustration de la manière dont une direction*

générale de la Commission peut orienter l'agenda politique des futures réformes. La tactique n'a du reste pas échappé à la critique de certaines organisations professionnelles nationales"²⁷.

En la matière, la Commission peut trouver un appui chez les parlementaires de la Commission «Coopération et Développement» du Parlement européen comme chez les ONG. L'ouverture progressive du Comité Consultatif des Pêches aux ONG par exemple est une preuve de cette quête de légitimité présente chez la Commission de pair avec la volonté de mobiliser des appuis face aux gouvernements et pour défendre des contacts avec le terrain. Il peut donc parfaitement s'agir d'une stratégie institutionnelle utilisée par la Commission pour obtenir des résultats internes en mobilisant et en agitant un discours sur le volet externe de la Politique commune de la pêche. Si une telle hypothèse se vérifiait, cela voudrait dire que la Commission pourrait, au moins à long terme, utiliser ces arguments pour atteindre l'un de ses buts : réduire l'effort de pêche, ce qui est l'obsession, répétons-le, des gardiens de stocks que sont les membres de la DG Pêche si l'on en croit la démonstration de Christian Lequesne : "*Se sentant investis d'une mission de "gardiens des stocks", les fonctionnaires de la DG pêche valident les options des réunions scientifiques internationales en sachant pertinemment que les fonctionnaires et les ministres nationaux vont amender leurs propositions à la baisse. Dans une certaine mesure seulement car les ministres sont parfois tentés de s'appuyer sur la proposition de la Commission pour limiter les demandes de leurs propres pêcheurs.*"²⁸

Faisant preuve d'une certaine duplicité, les acteurs institutionnels de la Politique commune de la pêche sont conduits à insister au *plan interne* sur la vocation commerciale et intéressée des accords, présentés d'ailleurs à ce titre comme une option stratégique vitale pour le secteur, quitte à exhiber dans le même temps des arguments développementalistes à usage *externe* pour justifier les mêmes accords reconnus au préalable comme étant purement commerciaux. "Principe de précaution, lutte contre la pauvreté et autre pêche responsable ou développement durable" sont à cet égard difficilement utilisés de façon ambivalente. Mais leur invocation dans un tel contexte a des allures de concessions considérables si l'on connaît l'ampleur des enjeux politiques de la pêche en Europe qui a plutôt aussi une dimension pesante en termes de politique locale dans certaines régions et pays européens. Son poids politique en fait un enjeu dont le poids symbolique, y compris en termes corporatistes, est disproportionné par rapport à son électoral réel. Les communautés et les intérêts des pêcheurs ont un poids qui n'est pas numérique mais social et psychologique.

En quelque sorte, les options proclamées à travers les communications sur la nécessité de concilier pêche communautaire et développement (la fameuse cohérence) finissent systématiquement par être récupérées au bénéfice des intérêts à court terme de la pêche industrielle européenne dès lors qu'ils sont l'objet d'un traitement politique territorialisé même si les gouvernements nationaux gardent une marge de manœuvre face à leurs pêcheurs avec l'aide précisément des propositions de

²⁷ Christian Lequesne, "Quand l'Union européenne gouverne les poissons : pourquoi une politique commune de la pêche", *Les Etudes du CERI*, n° 61, décembre 1999, p. 27.

²⁸ Ch. Lequesne, "Quand l'Union européenne gouverne les poissons ...", *art. cit.*, p. 16.

la Commission. Donc, le maintien d'une politique commune européenne internationale indéfendable en pratique n'est pas imputable au seul manque de volonté politique mais aussi à la configuration institutionnelle communautaire et aux modes de mobilisation qu'elle suscite. Cette politique n'arrive toujours pas à se détacher concrètement des options politiques des territoires nationaux dont les acteurs passent en la matière des compromis avec les gouvernements nationaux à l'intérieur même du cadre communautaire dans un domaine où est réelle la difficulté qu'a l'espace européen à supplanter les espaces nationaux et régionaux qu'il conforte même parfois malgré sa volonté de leur résister. Certes, l'invocation des dimensions en rapport avec le développement dans les pays africains liés à l'UE par des accords d'accès à la ressource halieutique est une concession de la Commission Européenne en général et de la DG Pêche en particulier non seulement au Traité européen mais aussi aux acteurs de la société civile impliqués dans ces thématiques auxquelles les experts "scientistes" qui l'animent sont liés et qu'ils savent mettre en valeur afin de contrebalancer le poids de l'influence au plan national d'acteurs d'une politique où, encore une fois, le local pèse d'un poids considérable.

Tout se passe en réalité comme si les contraintes et la puissance des acteurs de la pêche communautaire rendaient déjà considérable la concession de principe en faveur d'une pêche « amie du développement » conformément aux engagements souscrits par l'UE dans les enceintes internationales en faveur de normes telles que "le développement durable", "la lutte contre la pauvreté" ou "la pêche responsable"... La franchise du débat sur les accords avec les pays tiers sur le développement et leur contradiction avec la Politique de Coopération au Développement est censé devenir un bémol à une politique difficile à remettre en cause du fait des enjeux liés à la pérennité de la Politique commune de pêche où justement les accords et la pêche extracommunautaire sont devenus depuis un axe central. Au demeurant, cette politique est fondamentalement une politique européenne emblématique, très sensible, et où les relations avec les pays en développement sont, pour le dire brutalement, presque quantité négligeable au plan politique malgré leur importance et leur impact économiques sur toutes les parties prenantes. Cet aspect singulier mérite d'être examiné attentivement afin de mieux apprécier les difficultés et les obstacles qui se posent à la mutation de rapports commerciaux en « partenariat » et de politiques s'échanges économiques en politiques de développement.

PRIMAT DE L'INTERET COMMUNAUTAIRE ?

La politique commune de la pêche fournit un cas intéressant de politique publique qui, sans être institutionnellement liée aux relations extérieures, amène la Communauté, sur le d'un secteur particulier, à se déployer sur un terrain international sans avoir à en affronter les conséquences politiques et économiques : tout est fait pour que les accords de pêche soient mis à l'écart des obligations internationales de la Communauté auxquels, on l'a vu, des impératifs parfois purement politiques et internes la poussent à se soustraire.

La volonté théorique de concilier le volet international de la PCP et la politique de développement de l'UE est fondée sur un paradoxe d'une grande constante comme l'atteste toute la production normative et politique des instances de l'Union européenne : ce paradoxe consiste à donner un cachet dans les faits exclusivement commercial (malgré l'évolution discursive pour que ce commerce devienne équitable) à une politique qu'on préconise dans le même temps, mais de façon il est vrai secondaire, soucieuse d'une certaine cohérence avec la politique de coopération au développement et les impératifs environnementaux. Or, davantage que toute autre politique, la politique de la pêche telle quelle existe serait structurellement incapable de concilier ces impératifs qui peuvent apparaître comme contradictoires.

La pêche est conçue, exécutée et gérée au sein d'une politique publique communautaire européenne visant, sur le mode de la Politique Agricole Commune dont elle était pendant longtemps partie intégrante, la gestion et le développement d'un secteur économiquement important au poids symbolique et social massif. Dans ce sens, ses objectifs visent à régler des questions socio-économiques (et même symboliques ou culturelles) propres à l'Union européenne. En tant que telle et au même titre que la PAC, elle a pour objectifs de régler des problèmes internes et c'est là son référentiel primordial. Les objectifs de la PCP restent identiques par exemple à ceux de la PAC, à savoir : accroître la productivité du secteur, stabiliser les marchés à l'intérieur de l'Union, garantir la sécurité des approvisionnements des marchés communautaires, et assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs européens. La PCP a pour objectif fondamental d'équilibrer la viabilité d'un secteur économique stratégique pour l'UE, lequel contribue à l'approvisionnement alimentaire et commande l'emploi ainsi que la cohésion économique et sociale des régions périphériques et littorales de l'UE.

Le fait que la PCP ait un volet international introduit peut-être une particularité de son rayon d'action et d'application mais ne change rien au fond de sa nature institutionnelle et politique initiale. C'est simplement la nature des acteurs impliqués dans le partenariat induit par la nature internationale des accords avec les pays tiers dans le cadre de protocoles d'accès âprement négociés, et dont on reconnaît officiellement les aspects négatifs, qui fait qu'on se croit obligé de parler de coopération et de développement.

L'établissement des accords internationaux de pêche avec les pays tiers est une option stratégique de la PCP rendu nécessaire par des impératifs économiques internes purs que le parlement européen, soucieux de porter la parole de certains de ses administrés, appelle par intermittence à assumer ouvertement. Car, même rarement invoquée en la matière, la préférence communautaire joue pourtant puissamment. Il a même fallu que certains des pêcheurs avancent l'idée d'une conditionnalité halieutique (sanctionner les pays qui refusent de signer sur le plan de la coopération, une cohérence à l'envers en quelque sorte) pour que cette évidence acquière une sorte de clarté aveuglante. Or, précisément, cette conditionnalité est aujourd'hui réellement en place et fonctionne assez bien d'ailleurs comme on le verra plus loin au grand bénéfice de la puissance économique européenne et au détriment de ses supposés «partenaires». La PCP semble exonérée de la moindre dimension éthique ou politique dès lors qu'il s'agit de contrats d'accès aux ressources

des pays tiers, sans doute par référence à la prédominance d'intérêts internes sur des impératifs internationaux et/ou moraux. D'ailleurs, à la décharge de l'UE elle-même, il faut préciser que la politique commune de la pêche est l'une des plus difficiles à mettre en œuvre et celle où les directives européennes ont les moins suivies et semble-t-il les plus complexes à faire suivre si l'on en croit les résultats disponibles du suivi des règles européennes en la matière tels ils apparaissent, notamment, dans les tableaux de conformité mis au point par la Commission²⁹.

Dans ces conditions, au sein même de la Communauté Européenne, pour les défenseurs d'une gestion publique de la pêche, opposés à une éventuelle privatisation des relations « pêche » avec les pays pauvres, le combat est devenu délicat car toute remise en cause de la gestion communautaire des relations halieutiques extérieures pourrait être perçue comme un plaidoyer pour un retour à un système privé. En même temps, tels quels ces accords restent en contradiction avec ce que certaines ONG locales ou étrangères essaient de promouvoir dans le sens d'un développement durable. C'est sans aucun doute pour ces raisons que les problèmes posés par la Politique commune de la Pêche vont se poser de plus en plus en termes de défis posés à leur cohérence avec les autres politiques notamment de développement et commerciale. Le but devient dès lors de rechercher comment mettre en place des mesures en faveur de cette sacro-sainte cohérence consacrée par tous les traités européens.

C'est d'ailleurs à travers les arguments spécifiques engagés au cours des diverses réflexions sur la cohérence que la notion de partenariat est finalement adoptée en 2002.

UNE COHERENCE INTROUVABLE ?

Les relations halieutiques entre l'Union européenne et les pays tiers en développement sont structurellement hantées par la question de la cohérence avec la politique européenne de coopération au développement. Certes, de façon générale, la cohérence entre toutes les politiques de l'UE est un défi majeur auxquels on peine encore à trouver des stratégies réellement efficaces. Mais ce défi paraît presque insurmontable quand il s'agit de réduire les incohérences entre politique commune de la pêche et politique de coopération au développement. De nombreuses études, évaluations et témoignages de diverses sources le montrent amplement³⁰. Du reste, mesurés à l'aune des objectifs réels et massifs de la PCP, de nombreux points sensibles rendent l'incohérence entre ces deux politiques pour ainsi dire structurelle. Mais c'est surtout dans leur

²⁹ Commission des Communautés Européennes, *Communication de la Commission sur le respect des règles de la politique de la pêche. Plan et tableau de conformité*, COM (2003)344 final où l'on peut lire : « le secteur de la pêche n'a pas toujours soutenu l'introduction de nouvelles obligations » (p.3). Tout le reste du document respire le dépit et le désabusement par rapport à l'indocilité des acteurs du secteur et la résistance des systèmes nationaux par rapport aux contrôles et mesures impliqués par la réglementation communautaire.

³⁰ En dehors des études citées ici et des nombreux travaux des ONG disponibles notamment sur internet, voir OECD, *Fishing for Coherence : Proceedings of the Workshop on Policy Coherence for Development*, Paris, OECD Publications, 2006. Voir également pour un focus sur la région ouest-africaine : OECD, *The Development dimension. Fishing for Coherence in West Africa. Policy Coherence in The Fisheries Sector in Seven West African Countries*, Paris, OECD Publications, 2007.

conception, leur gestion et leur exécution que les accords de pêche vont à l'encontre des dispositions pertinentes du Traité relatives à l'obligation de cohérence entre les politiques susceptibles d'affecter le développement

Lors du lancement de l'idée de partenariat en matière de pêche lointaine, fin 2002, la Commission avait insisté sur la nécessité de mener des évaluations des accords en cours et de leurs effets sur les pays pauvres³¹. Pourtant, elle évite soigneusement depuis de commander des études en ce sens. L'une des rares évaluations globales sollicitée par la DG Pêche à ce jour est celle de l'IFREMER menée auparavant, en 1999, qui précède donc chronologiquement cette bonne résolution. Le rapport de l'institut français n'était pourtant, déjà, pas spécialement optimiste, même s'il manie l'euphémisme avec dextérité : *"Au sud, l'empreinte d'anciennes relations et coopérations directes entre actuels Etats membres de l'UE et pays tiers pèse sur le maintien d'activités de flottes communautaires dont les zones de pêche ont quasiment toujours été celles négociées aujourd'hui dans le cadre des APC [Accords de Pêche Communautaires]. La Convention de Lomé et l'accord d'Association avec le Maroc couvrent des champs de coopération liés aux APC. Ainsi un avantage faible au titre de l'APC peut être compensé par un effet joint lié à un accord commercial annexe (par exemple, la question des contingents à l'importation de produits n'est pas sans effet sur certaines positions nationales). Il n'existe, toutefois, que peu de liens entre les autres volets de la politique de coopération communautaire et les modalités propres à chaque APC. L'introduction dans les protocoles des accords de pêche d'actions ciblées est à considérer plutôt comme un palliatif dans un contexte de cohérence encore en construction. L'objet principal, commercial, des APC confère aux actions de coopération qui y sont inscrites une portée souvent limitée."*³²

L'incohérence de la PCP et de la politique européenne de coopération au développement a en effet des aspects commerciaux bien connus. Ainsi les objectifs de la PCP (approvisionner le marché communautaire en poisson bon marché, soutenir la rentabilité économique du secteur...) se heurtent à des objectifs de développement du secteur dans les pays en développement. Celui-ci est souvent contrarié par des interventions européennes qui, en matière d'importation par exemple, ne donnent pas le juste prix au pêcheur local. En plus, elles ne lui permettent pas de maintenir des activités susceptibles de générer une plus value liée à la transformation notamment en axant la demande sur les poissons non transformés. Et même lorsque l'appui à la transformation locale se met en place, il est courant de voir en parallèle une implantation d'entreprises européennes subventionnées dans les pays tiers sous la rubrique de l'aide au développement, ce qui est une sorte d'effet pervers de la volonté de renverser la tendance : dans ce cas, les correctifs apportés au défaut de cohérence sont parfois incohérents eux-mêmes en quelque sorte.

Il y a évidemment les problèmes de cohérence institutionnelle inhérents aux prérogatives des acteurs qui décident de la PCP sur ce plan comme sur d'autres : au sein même de la Commission, la

³¹ Notamment dans, Commission des Communautés Européennes, *Communication relative à un cadre intégré applicable aux accords de partenariat dans le domaine de la pêche conclus avec des pays tiers*, op. cit., p. 4

³² IFREMER, "Evaluation des accords de coopération de pêche conclus par la Communauté Européenne", *Rapport de Synthèse*, Août 1999, pp.23-24. Souligné par moi.

Direction Générale Développement semble soustraite à tout ce qui concerne les accords de pêche sous prétexte de « spécificité des instruments » en matière de pêche. Et lorsqu'elle est sollicitée et qu'elle intervient, c'est davantage pour mettre la pression sur les pays africains en l'occurrence pour signer les accords de pêche que pour intégrer cette politique à ses propres stratégies. On se rappelle d'ailleurs que dès juin 1997, le Conseil Développement de l'UE a été obligé de prendre le relais, notamment en prenant une résolution demandant à la Commission de produire des propositions pour renforcer la cohérence y compris par des procédures et des rapports de suivi réguliers, reconnaissant au passage que la sécurité alimentaire des pays tiers risque d'être menacée par les effets de la pêche européenne dans un contexte de dépression mondiale des stocks halieutiques comme le constatait récemment encore la FAO³³.

Sur le plan de l'aspect participatif ou de « gouvernance », l'objectif proclamé de la politique de l'UE d'associer la société civile aux processus de négociation dépasse rarement la proclamation de principe dès lors que la plupart des accords de pêche sont négociés dans le secret absolu et excluent la participation des communautés côtières concernées, voire même les représentants de la pêche industrielle, pourtant souvent invoqués comme "société civile" même si l'on connaît parfois leurs accointances manifestes avec les armateurs européens qu'ils représentent sur place et dont ils sont les intermédiaires la plupart du temps. D'ailleurs, c'est souvent à leur profit que des bateaux européens sont transférés à des pays tiers en dehors des accords de pêche. Or, on sait bien que ces navires prennent le pavillon de l'Etat tiers, ce qui permet de les rayer du registre européen des navires et de diminuer artificiellement la surcapacité de pêche de flottes européennes dès lors que ces bateaux, parfois dotés de capacités démesurées au regard des ressources disponibles, constituent une menace supplémentaire pour la conservation des stocks. Officiellement, le transfert des pavillons des navires ne sont plus subventionnés dans le cadre de la PCP mais les armateurs européens trouvent toujours le moyen d'appuyer cette politique de transfert y compris au plan national.

En tout cas, si elles sont effectivement entreprises, les évaluations conduites par la Commission européenne pour mesurer les répercussions des accords de pêche sur la ressource, l'environnement ou l'économie des pays côtiers, ne sont jamais rendues publiques. Certes, entre deux accords, une évaluation *ex-ante* et *ex-post* est menée comme instrument de mesure de la rentabilité et des aspects budgétaires des accords eux-mêmes, même s'il est extrêmement difficile de se procurer de tels documents³⁴, les tentatives pour déterminer le niveau de cohérence entre politique de la pêche et politique de développement ne sont, elles, presque jamais menées. Les études et analyses sur ce thème sont généralement le fait d'organismes internationaux comme l'OCDE (voir supra), de départements étrangers (DFID britannique, voir infra) ou, au mieux, le fait du Parlement européen. Ce dernier, demeurant il est vrai, sans pouvoir réel sur les accords de pêche, comme on l'a vu précédemment.

³³ FAO, *The State of World Fisheries and Aquaculture (SOFIA)* 2006. www.fao.org/fi

³⁴ J'ai pu me procurer l'évaluation des accords avec la Mauritanie, Oceanic Development, Poseidon-Aquatic Resource Management Limited, *Evaluation ex-post du protocole d'accord de pêche entre la Mauritanie et la Communauté européenne, et analyse de l'impact du futur protocole sur la durabilité, incluant une évaluation ex-ante*, Rapport Final Ref. FPA/MRT/05, Septembre 2005, 240 pages.

Par exemple, en Juillet 2007, le Parlement européen précisément a pris livraison d'une étude consacrée à l'évaluation de la cohérence entre accords de pêche et politique de développement en Afrique de l'Ouest³⁵. Première du genre commandée par une institution européenne depuis la réforme de 2002, cette étude synthétise l'ensemble des données sur la question et documente largement les problèmes de cohérence entre accords de pêche et politique de développement dans la région mentionnée. Ce rapport qui ne néglige aucun aspect met en détail l'accent sur les reproches faits aux accords et en reconduit les constats sans aucune modification, parfois même en insistant sur la contribution des flottes de l'UE aux taux vertigineux de fausse pêche (poisson pêché et rejeté à la mer) du à la pratique d'une pêche non sélective, et à la fameuse «pêche illégale, non déclarée et non réglementée»³⁶ reprenant ainsi à son compte les constats les plus alarmants d'une ONG telle que Greenpeace³⁷. Cette évaluation systématique et largement transversale constate que les Accords de partenariat en matière de pêche, présentés comme une révolution en la matière, sont déjà en théorie comme en pratique parfaitement incohérents par rapport à la politique de développement, de gouvernance et de protection de l'environnement³⁸.

L'étude fait enfin pas moins de vingt quatre (24) recommandations pour atteindre les objectifs de cohérence entre lesdits Accords de partenariat et les autres politiques de l'UE. Une bonne partie de ces recommandations risque naturellement de ne pas être suivie, en particulier celles qui préconisent, en des termes qui frisent la candeur, à l'UE d'assister les pays tiers en développement dans l'amélioration de la gestion de leurs ressources halieutiques et surtout de pouvoir démontrer matériellement que les accords de pêche sont économiquement bénéfiques pour les secteurs de pêche de ces pays sur la base d'évaluations objectives de l'état de la ressource dès lors mises à la disposition des négociateurs préalablement aux discussions sur les nouveaux accords.³⁹

En tout cas, si les illusions nourries par la mutation promise du « commerce » en « partenariat » sont déjà entrain de se dissiper comme le suggère le rapport mentionné, il faut peut être en rechercher également l'explication dans les conditions précises dans lesquelles cette notion de partenariat a émergé lors de la réforme de la fameuse réforme de 2002.

³⁵L. Bartels, L.A. Lafayette, H. Davis, L. Campling, *Policy Coherence for Development and the Effects of EU Fisheries Policies on Development in West Africa*, European Parliament, Directorate-General for External Relations, 16 July 2007, 105 p. Study ref.: ExPol/B/DEVE/2007/01

³⁶ L.Bartels, and alli., *Policy Coherence for Development and the Effects of EU Fisheries Policies on Development in West Africa*, p. 40-51

³⁷ Entre autres, Greenpeace, *Witnessing the Plunder 2006 : How illegal Fish From West African Waters find its Way to the EU Ports and Markets*, Greenpeace, 2007.

³⁸L.Bartels, and alli., *Policy Coherence for Development and the Effects of EU Fisheries Policies on Development in West Africa*, en particulier p. 64 et les nombreuses références citées ainsi que l'abondante bibliographie, pp. 91-98.

³⁹ L.Bartels, and alli., *Policy Coherence for Development and the Effects of EU Fisheries Policies on Development in West Africa*, op. cit., Recommendations n° 2 et 3, pp. 79-80.

III-

LE PARTENARIAT : UNE NOUVELLE UTOPIE ?

On entrevoit à présent aisément pour quelles raisons précises la réforme de la PCP intervenue en 2002 n'a pas semblé tenir toutes les promesses contenues dans les éléments du débat préalable à son engagement. En effet, la Communauté européenne a simplement mis en place ce qu'elle appelle *Un cadre intégré applicable aux accords de partenariat dans le domaine de la pêche conclus avec des pays tiers*⁴⁰. Censé être une réponse adéquate aux aspects négatifs de la « coopération » en matière de pêche dénoncés par la Commission elle-même dans la même période, ce document introduit la fameuse notion d'accord de partenariat en matière de pêche (APP) mais peine à lui donner un sens cohérent bien qu'il précise sans ambiguïté que « *la commission estime qu'il est indispensable de reconsidérer la politique concernant les accords de pêche, avec le concours de tous les partenaires, privés et publics, de la Communauté* ». Confirmant ainsi à mots couverts son impuissance à imposer ce constat et les conséquences qui en découlent aux acteurs européens du secteur, la Commission finit par insister sur le fait de tenir compte « *de situations multiples et souvent complexes des pays tiers concernés* » ainsi que sur les aspects...commerciaux des accords : « *La communauté devrait, avant tout chose, défendre les objectifs légitimes de son secteur de la pêche*⁴¹ ». La communication n'en appelle pas moins à une pêche durable et à une collaboration entre l'UE et les autres partenaires pour atteindre cet objectif sans nier que « *l'objectif spécifique de la Politique Commune de la Pêche est de maintenir une présence européenne dans les activités de pêche lointaine et de protéger les intérêts du secteur européen de la pêche*⁴² ». Le catalogue de mesures correctives proposé est à la fois vague et difficile à mettre en œuvre comme nous le verrons plus loin à la lumière de ses premières « *tentatives d'application* ». Retenons pour le moment que si la logique du partenariat a été mise en avant dès cette époque, c'est parce que l'UE veut d'ores et déjà devancer les discussions au sein de l'OMC et proclamer que les montants versés au titre des accords de pêche ne doivent pas être considérés comme des subventions : « *la commission estime que la contribution financière offerte par la Communauté ne peut être considérée comme une subvention aux pêcheurs européens. Cette contribution se justifie par la nécessité, pour la Communauté, dans un souci d'intérêt mutuel, d'assurer une aide suffisante au développement et à la gestion d'une politique durable de la pêche dans les pays tiers dans lesquels opère la flotte européenne de pêche lointaine* »⁴³

⁴⁰ Commission des Communautés Européennes, *Communication relative à un cadre intégré applicable aux accords de partenariat dans le domaine de la pêche conclus avec des pays tiers*, COM (2002) 637 Final – Bruxelles, le 23.12.2002.

⁴¹ Commission des Communautés Européennes, *Communication relative à un cadre intégré applicable aux accords de partenariat dans le domaine de la pêche conclus avec des pays tiers*, op. cit., p. 3.

⁴² Commission des Communautés Européennes, *Communication relative à un cadre intégré applicable aux accords de partenariat dans le domaine de la pêche conclus avec des pays tiers*, op.cit., p.5

⁴³ Commission des Communautés Européennes, *Communication relative à un cadre intégré applicable aux accords de partenariat dans le domaine de la pêche conclus avec des pays tiers*, op.cit., p. 8.

DES ACCORDS DE PECHE D'UN NOUVEAU GENRE

Si la Commission européenne a, comme on l'a vu, mis en place dès la fin de l'année 2002 un *Cadre intégré applicable aux accords de partenariat dans le domaine de la pêche conclus avec les pays tiers*, les conclusions du Conseil de l'Union Européenne⁴⁴ se rapportant audit Cadre ne seront données qu'en 2004. Marquées par une volonté manifeste de mener une pêche européenne dans les eaux lointaines à la fois responsable et orientée vers le développement durable de toutes les parties, les conclusions du Conseil exigent que les conditions de conclusion de ces accords garantissent notamment : le respect de la règle de la pêche du seul surplus hors de portée des secteurs de pêche locaux ; le respect des recommandations scientifiques relatives à l'état de la ressource, la lutte contre la pêche illégale, la cohérence avec la politique de développement, l'intégration des secteurs halieutiques des pays côtiers dans l'économie mondiale conformément à leurs propres plans d'aménagement et de développement, le renforcement de la bonne gouvernance dans les secteurs halieutiques etc.

Depuis lors, plusieurs accords dits de « partenariat » en matière de pêche ont été conclus entre l'Union européenne et les pays côtiers en développement, notamment depuis 2004 : la Guinée, le Cap-Vert, le Maroc, le Gabon, la Guinée Bissau, Sao Tomé, la Mauritanie...

Si les évaluations de ces « accords » censés devenir désormais équitables, durables et soutenables sont extrêmement rares, celles qui existent se révèlent denses, exhaustives, minutieuses et surtout sans équivoque quand à leurs conclusions⁴⁵. En plus de l'étude précédemment citée commandée par le Parlement européen centrée sur le thème de la « cohérence » des accords de pêche, mais abordant largement le rôle des accords de partenariat comme nous le verrons, une autre étude consacrée exclusivement à l'évaluation des APP avec l'Afrique de l'Ouest a été réalisée en Mai 2007 par le *Marine Resources Assessment Group* à la demande des autorités en charge du développement international et des ressources rurales ((DFID/DEFRA) du Royaume-Uni⁴⁶. Cette analyse comparative économique de l'impact des accords de partenariat en matière de pêche depuis leur première mise en place en 2005 est la seule du genre disponible à l'heure actuelle (Janvier 2008).

Certes, l'étude salue le changement encourageant d'approche reflété par la structure même des APP. La portée du nouveau partenariat est évaluée par rapport aux objectifs initiés par la réforme

⁴⁴ Conseil de l'Union Européenne, Adoption des Conclusions du Conseil relatives à la Communication de la Commission pour un Cadre intégré applicable aux accords de partenariat dans le domaine de la pêche conclus avec les pays tiers, Bruxelles, 15 Juillet 2004, 11485/04 Rev 1 PECHE 2054

⁴⁵ Comme me le fait remarquer Olivier Vallée, il faudrait naturellement pouvoir s'interroger sur la genèse de ces études, le choix des bureaux, et leur origine pour saisir toute la mesure des impacts politiques des détails techniques qu'elles révèlent et qui restent inutilisables pour le lecteur non averti des affaires halieutiques.

⁴⁶ Walmsley, S.F, Barnes, C.T., Payne, I.A., Howard, C.A. (2007), *Comparative Impact of Fisheries Partnership Agreements* – Technical Report, May 2007, MRAG, CRE UK Department for Environment, Food and Rural Affairs and Department for International Development, 183 pages.

et par rapport aux points soulignés par les conclusions du Conseil adoptant le nouveau cadre de coopération halieutique avec les pays en développement. Selon le rapport, si les textes des APP prennent en compte la volonté de l'UE de renforcer le partenariat et de combattre la pêche illégale et les méthodes de pêche préjudiciables aux secteurs artisanaux locaux, ils sont également non seulement plus consistants et plus transparents que les accords d'accès, mais le sont aussi bien plus que la plupart des propositions faites par d'autres flottes aux pays en développement. Ils ont aussi l'avantage d'accorder des provisions financières plus importantes pour le suivi et le contrôle de l'activité. Cependant, le rapport conclut sans ambages que pour les Etats côtiers, à long terme, il aurait été beaucoup plus préférable et profitable soit de nouer des joint-ventures avec les Européens, soit de bénéficier d'appuis directs réels afin de développer leurs propres capacités de pêche sans l'existence d'accord d'accès à la ressource d'aucune forme avec des entités étrangères quelles qu'elles soient.

Cet avis technique est formulé à partir d'une étude minutieuse et d'un calcul coût-bénéfices démontrant qu'étant donné que la majeure partie des bénéfices directs et indirects de l'activité de la pêche proviennent de la valeur ajoutée, les gains significatifs vont avant tout à la partie qui a la possibilité de faire le traitement, la transformation, le conditionnement, la commercialisation, en l'occurrence la partie européenne. Or, les conclusions du Conseil de l'UE sur les APP spécifiaient que les nouveaux accords doivent permettre d'intégrer le secteur de la pêche aux économies nationales et internationales des pays côtiers, ce qui est impossible dès lors que les APP ne prévoient pas de débarquement dans les pays où la pêche a lieu occasionnant ainsi une perte évaluée à 20 % de leur balance de paiements qu'ils auraient obtenue si le poisson capturé par la flotte européenne était exporté par les voies normales du pays côtier. Il est vrai, précise l'étude, que les APP n'ont pas vocation à régler tous les problèmes de cohérence des politiques notamment en matière de commerce et de développement, mais ils ne l'améliorent pas non plus. Il est avéré que dans tous les pays ayant un APP avec l'UE, cette dernière cesse immédiatement de financer l'appui au secteur de la pêche, ce qui retarde encore plus l'amélioration de ses performances et rend ces pays encore plus dépendant des APP précisément. Au demeurant, concèdent les auteurs de l'étude, il revient aux pays partenaires de l'UE de placer comme prioritaire le développement de leurs secteurs halieutiques dans le cadre des négociations sur l'aide au développement.

C'est à la lumière de ces constants que l'étude britannique montre que si les APP constituent en théorie une évolution positive par rapport aux simples accords d'accès, leur mise en œuvre concrète laisse à désirer. Les évaluations ex-ante que mène la Commission devraient donc être moins superficielles et traiter les questions de fonds comme la déperdition de valeur ajoutée au détriment des pays côtiers. De plus, les APP devraient être basées sur de réelles évaluations des possibilités de pêche et une définition sérieuse de l'effort de pêche qui devrait être déterminée en termes de « pouvoir de pêche » (fishing power) et non pas en termes de tonnage des navires. Les APP devraient également contenir de véritables mécanismes d'appui aux objectifs sectoriels des pays hôtes. Pour le moment observe le rapport, les accords ont plutôt montré leur incompatibilité avec un développement du secteur des pêches dans les pays tiers et en ont retardé l'enclenchement dans certains cas : « *Fisheries agreements may not provide the right incentive to improve*

management and fisheries policy. They may in fact be a distraction to effective management, rather than an incentive, due to the steady stream of guaranteed income to the fisheries sector for several years. Improvements in fisheries management have been observed when countries actively decided not to sign fisheries agreements with the UE»⁴⁷

Sur un autre plan, il est démontré que des changements présentés comme significatifs et novateurs dans les APP n'ont pas été mis en œuvre jusqu'ici et qu'ils ne le seraient probablement pas puisque l'Union européenne les avait déjà refusés catégoriquement auparavant. Par exemple, sur le plan des jointes-ventures vantées par les APP, ni le Conseil ni la Commission ne précisent en aucune manière quelle forme ils prendront. *A contrario*, on se souvient que l'UE avait brutalement dénoncé l'accord de pêche avec l'Angola parce que ce pays avait décidé de mettre en place ce type précis de partenariat entre opérateurs afin que les produits extraits de ses eaux soient exportés figurent sur sa balance de paiements...⁴⁸

Tout en reprenant et en confortant l'ensemble de ces remarques, l'étude citée plus haut parue plus récemment (Juillet 2007) et commandée par le Parlement européen se révèle, elle beaucoup plus dure dans ses conclusions malgré un ton général extrêmement rationnel, documenté et mesuré. Montrant même une certaine défiance envers les nouveaux accords de partenariat, elle précise sans ambages que : « *the Fishing Partnerships Agreements are not development agreements* »⁴⁹, autrement dit n'auraient guère évolué par rapport à leur dimension commerciale initiale. Il est même précisé que l'UE continue de négocier en tenant compte des seules demandes de ses armateurs. Les évaluations techniques que la Commission commande semble-t-il sont tenues sous le boisseau et ne sont que trop rarement rendues publiques. Il y aurait également un doute sérieux sur la réduction de l'effort de pêche même en cas de réduction du nombre de navires autorisés pour les raisons que nous avons évoquées précédemment. Non seulement les APP ne sont pas un instrument de développement mais pourraient être incohérents même avec la politique européenne pour le développement⁵⁰.

De plus, selon ce second rapport, les mesures de conservation préconisées en Europe ne sont pas reconduites dans les APP, pas plus d'ailleurs que les mesures d'aménagement, d'approche de précaution ou d'attention portée aux éco-systèmes. Certes, des montants sont désignés dans la compensation pour prendre en charge des mesures positives en ce sens (les fameuses actions ciblées), mais à supposer même que ces montants soient suffisants et aillent effectivement à leur destination, il reste à fournir l'expertise, l'assistance technique et le bénéfice de l'expérience

⁴⁷ Walmsley, S.F, Barnes, C.T., Payne, I.A., Howard, C.A. (2007), *Comparative Impact of Fisheries Partnership Agreements – Technical Report*, *op. cit.*, p. 48

⁴⁸ Walmsley, S.F, Barnes, C.T., Payne, I.A., Howard, C.A. (2007), *Comparative Impact of Fisheries Partnership Agreements – Technical Report*, p. 51

⁴⁹ L. Bartels, L.A. Lafayette, H. Davis, L. Campling, *Policy Coherence for Development and the Effects of EU Fisheries Policies on Development in West Africa*, *op. cit.*, p. 53.

⁵⁰ L. Bartels, L.A. Lafayette, H. Davis, L. Campling, *Policy Coherence for Development and the Effects of EU Fisheries Policies on Development in West Africa*, p. 58 : « *The requirements of greater economic benefits for the EU in the FPAs indicates that FPAs are not a tool of development policy and might indeed be incoherent with it* ».

accumulée en Europe et qui n'existent pas le plus souvent dans les pays côtiers de l'Afrique de l'Ouest en particulier. Le rapport tient du reste à relativiser l'intérêt de la compensation financière pour une pêche durable utile au développement : « *Money is not enough. Partnership should mean working together to achieve a goal.* »⁵¹

En somme, les évaluations comparatives et transversales des accords de partenariat ne conduisent pas à conclure qu'il y aurait un changement significatif de la nature et des impacts réels des accords d'accès à la ressource. Avant comme après la réforme de la PCP de 2002, la réalité est beaucoup moins lisse que ne le laissent penser les affichages des politiques publiques et les déclarations d'intention émanant des plus hautes instances de l'UE. Le partenariat est certes une bonne perspective, mais le mettre en application se révèle une ambition à laquelle manque la volonté politique et des conditions objectives de possibilité. En particulier, la rhétorique du partenariat dans le domaine de la pêche est sans cesse remise en cause au moment même où elle est annoncée.

En réalité, lors des négociations, l'UE engage généralement des rapports de force souvent très durs avec les pays tiers. Il faut bien prendre en compte la possibilité pour les négociateurs du Sud de profiter des conjonctures favorables parfois pour obtenir des concessions, même minimes, voire de devoir et savoir renoncer à cette forme de collaboration sur la base d'un effort propre de connaissance de leurs intérêts. Il est vrai que dans le cas de pays aux conditions budgétaires tendues, la bataille n'est pas à armes égales. Mais cela n'explique peut-être pas tout. Dans un rapport récent, la FAO sous-entendait presque que certains dirigeants des pays pauvres méconnaissent passablement les potentialités réelles d'un secteur halieutique bien aménagé et conservé avec ou sans coopération étrangère⁵².

De fait, le problème est plus dans le manque de volonté de travailler sur le long terme, et de la volonté des autorités en place dans les Etats côtiers de rechercher avant tout des gains pouvant servir l'objectif de court terme de maintien au pouvoir qui obsède la plupart des classes dirigeantes de la région. Sinon, même si elle est quelquefois étroite, la marge de manœuvre des autorités nationales existe comme cela a été le cas du Maroc en 2001 et, dans une moindre mesure, du Sénégal en 2005. Le refus catégorique du royaume chérifien de reconduire les accords entre lui et l'Union Européenne jusqu'en 2005 a été plutôt bénéfique pour une gestion optimale de son secteur halieutique. Ce même pays a d'ailleurs pu signer un « Accord de partenariat » en 2005 dans un contexte où la prise de conscience chez les acteurs de la pêche au Maroc des bienfaits de l'absence d'accord avec l'UE a été telle que les pouvoirs publics marocains ont dû mener des négociations très secrètes et mettre les armateurs et entrepreneurs de la filière devant le fait accompli. L'Etat marocain a pu contenir les protestations à un niveau raisonnable non pas grâce à une quelconque

⁵¹ L. Bartels, L.A. Lafayette, H. Davis, L. Campling, *Policy Coherence for Development and the Effects of EU Fisheries Policies on Development in West Africa*, op.cit., p 62

⁵² FAO, *Contribution of Fisheries to National Economies in West and Central Africa. New Directions in Fisheries - A series of Policy Briefs on Development Issues*, N° 3, 2006.

capacité répressive, mais bien plutôt au fait d'avoir exclu de l'accord la fameuse et très rentable pêche démersale ainsi que les espèces les plus précieuses déjà visées par sa propre flotte. Mais il faut être prudent : la non reconduction à la même période de l'accord avec le Sénégal révèle, elle, un abandon par l'UE de côtes quasiment épuisées semble-t-il en partie « grâce » aux navires communautaires. Dans ce contexte, le partenariat n'a plus d'objet aux yeux de la Commission, à moins d'attendre patiemment que les ressources se renouvellent d'elles-mêmes.

Quant au partenariat avec la Mauritanie, après avoir été engagé formellement depuis deux ans, il a été « dénoncé » en décembre 2007 par l'UE dans des conditions plus complexes sur lesquelles il convient de revenir. Ce pays était du reste devenu depuis 2001 le pays tiers « bénéficiaire » de l'accord de pêche le plus important en termes de poids financier et de possibilités de pêche pour la flotte de l'Union européenne. L'exploration concrète des relations halieutiques des deux entités, notamment dans le tour récent et très intéressant tour qu'elles ont pris, nous permettront d'avoir une illustration encore plus concrète de la nature réelle de la mutation du *commerce en partenariat* en matière de pêche au regard d'une relation de « coopération » elle-même pleine d'enseignements et tissée sur plus de deux décennies.

IV-

UE-MAURITANIE : UN CAS D'ECOLE

Le secteur de la pêche occupe une position centrale dans l'économie mauritanienne. En moyenne, il contribue pour près de 5% au PIB après en avoir constitué près de 10 %. Il constitue 30% des recettes budgétaires de l'Etat, toutes sources confondues, et assure bon mal an, plus de 50% des recettes en devises en assurant, du moins jusqu'en 1996, près de 30 000 emplois réguliers dont l'essentiel se trouve dans la pêche artisanale. En 2005, les ressources halieutiques du pays sont exploitées par environ 350 navires dont plus ou moins 200 sont européens et 125 mauritaniens.

La réalité observable de l'application des accords entre l'Union européenne et la Mauritanie montre que le visage du secteur de pêche mauritanien a été totalement transformé par l'intervention européenne y compris à travers la relation particulière qui s'établit dans ce cadre entre une région européenne dépendante de la pêche (en l'occurrence les Iles Canaries) et la Zone Economique Exclusive mauritanienne toute proche. Mais les autorités qui arrivent au pouvoir à partir de 2005 en Mauritanie expriment une réelle volonté d'appliquer de façon stricte et transparente les accords halieutiques dans le cadre du partenariat proposé par l'UE, notamment dans le cadre de l'accord signé en 2006. Mais on se rend vite compte, à partir de 2007, que la volonté des Etats côtiers de jouer le jeu sans complaisance se heurte à un partenaire européen pas toujours soucieux d'accorder en la matière sa rhétorique développementaliste sur la pêche responsable à ses actes économiques sur le terrain, pour des raisons complexes qu'il convient d'ailleurs de déterminer. Dès lors, on montrera en quoi l'évolution actuelle des relations entre la Mauritanie et l'Union européenne en

matière de partenariat halieutique nous semble être déterminante non seulement dans l'avenir même des accords de pêche, mais aussi dans l'avenir même de la notion de partenariat que l'Afrique est entrain de renégocier globalement avec l'Union européenne.

Vingt ans d'accords

Les grandes dates des relations de pêche entre l'Union européenne et la Mauritanie sont connues : le premier accord remonte à 1987⁵³ et avait eu d'autant moins d'effets pervers que la politique mauritanienne de l'époque excluait l'accès aux espèces demersales (en particulier les poulpes ou *octopus vulgaris*) qui constituent le pivot du secteur industriel et artisanal local avec 60% du volume et 70% de la valeur des exportations des produits de la pêche. Les dispositions de cet accord ont été mises à jour à de nombreuses occasions par une série de protocoles, dont le dernier couvrait la période 1993-1996. Une addition au protocole 1993-1996 a été adoptée pour la période allant du 15 novembre 1995 au 31 juillet 1996.

L'accord portant sur la période 1996-2001 marque cependant un tournant en ouvrant la voie au déploiement dans les eaux mauritaniennes de 250 bateaux à l'horizon juillet 2001 en échange du versement par la Commission de 266 millions d'Euros. Depuis, les versements de l'UE sont devenus la principale source de recettes publiques en provenance de la pêche. Pour autant, l'impact des accords est insignifiant sur les emplois (moins de 5% de l'ensemble du secteur). Surtout, les bateaux européens sont formellement les seuls, en dehors de "l'armement national", autorisés pour toutes les pêcheries, y compris pour les précieuses espèces demersales dont les céphalopodes. Très tôt, donc, la flottille européenne va exercer une pression considérable sur cette ressource tout en maintenant une production totalement externalisée qui n'a pas d'effet sur l'économie locale.

Selon les nombreux détracteurs de cet accord, tout en participant à la dégradation des stocks, la pêche européenne dans les eaux mauritaniennes va contribuer également à accélérer le désordre du milieu de la pêche dont elle alimente désormais le processus. La flotte mauritanienne, ou ce qui en tient lieu (une centaine de navires dont la plupart sont vétustes), pourra pour sa part d'autant moins rivaliser avec des navires européens performants, plus nombreux et qui plus est subventionnés qu'elle sera à terme éliminée sous le coup de conditions d'exploitation nettement moins favorables : navires mal équipés, vétustes, coût excessif des intrants, absence de soutien gouvernemental etc. Mauvaise gestion, baisse de la production, illégalismes, trafics, guerre des clans, "surpêche", politiques d'improvisation, corruption, sont quelques uns des mots qui viennent à l'esprit au vu de la situation dans un secteur d'activité que les autorités de l'époque ne semblaient guère décidées à assainir dès lors que la "solution européenne" constitue un apport stable aux revenus publics. La part locale de responsabilité des pouvoirs publics dans la crise du secteur de la pêche lui-même n'est pas négligeable. L'idée, localement confortable selon laquelle seule l'Union européenne est intervenue dans des secteurs de pêche presque vierges dont elle aurait à elle seule compromis le

⁵³ Contenu dans le règlement (CEE) n° 4143/87 du Conseil du 14 décembre 1987 JO L 388 du 31.12.1987, p. 1

développement n'est pas crédible lorsqu'on connaît l'état de désordre accusé dans lequel se trouvaient la plupart des compartiments du secteur halieutique mauritanien. Mais on ne peut pas dire qu'auparavant la surpêche y était réelle ni même que le secteur était en proie à la raréfaction de la ressource, ce qui est désormais avéré depuis la prise de poids des accords avec l'Union européenne. Depuis le début des années quatre-vingt dix, la Zone Economique Exclusive mauritanienne est devenue l'une des plus surexploitées du monde et le vocable de "surpêche" y est désormais le véritable leitmotiv des observateurs du secteur. En matière d'effets pervers des accords avec l'UE, la Mauritanie figure d'ailleurs une sorte de cas d'école.

Les autorités proclament volontiers leur inquiétude face à la raréfaction des ressources, en particulier des stocks de poissons à haute valeur marchande comme le poulpe : "*la situation de surexploitation des stocks de poulpe est préoccupante*" lit-on dans dans la *Stratégie d'aménagement et de développement du secteur de la pêche et de l'économie maritime en Mauritanie* établie par un gouvernement où l'autocritique n'était pourtant à l'époque guère une pratique courante⁵⁴. Ce même constat est, soit dit en passant, reproduit par la stratégie à court terme adoptée en 2006⁵⁵. La grande majorité des experts étrangers qui se sont penchés sur la question ne disent pas autre chose⁵⁶.

Sans même parler des protestations des ONG écologistes européennes sous la houlette de la désormais célèbre CAPE (Coalition Pour des Accords de Pêche Equitables)⁵⁷ et des vives critiques en provenance de divers segments politiques et sociaux en Mauritanie même, Greenpeace est allée, en 1999, jusqu'à commander un rapport spécifique à un expert mauritanien qui a amplement et chiffres à l'appui confirmé les craintes quant aux aspects économiquement et écologiquement négatifs d'un accord décidément très décrié. Parmi les conclusions de ce rapport la plus inquiétante est celle-ci : "*la dégradation des ressources laisse présager une baisse continue des apports que les versements de l'UE ne pourront pas compenser*"⁵⁸.

Dès 1998, les évaluations faites par les scientifiques sont sans équivoque pour ce qui concerne le produit phare de la pêche industrielle et artisanale mauritanienne, à savoir le poulpe. Le 4^{ème} groupe de travail sur l'évaluation des stocks et des pêcheries mauritaniennes, réuni à Nouadhibou, en Décembre 1998 sous l'égide du Centre National Recherches Océanographiques et de Pêches fait un diagnostic sévère de surexploitation du stock de poulpe en notant : « *une nette réduction de la biomasse qui est tombée de 573 000 tonnes, à 90 000 tonnes, nettement au dessous du seuil de*

⁵⁴ République Islamique de Mauritanie/Ministère des Pêches et de l'Economie Maritime, *Stratégie d'aménagement et de développement du secteur de la pêche et de l'économie maritime en Mauritanie*, Nouakchott, Mars 1998, Ronéo, p. 6

⁵⁵ République Islamique de Mauritanie, *Stratégie de développement durable du secteur des pêches et de l'économie maritime* (2006-2008), Nouakchott, Ministère des Pêches et de l'Economie Maritime, multigr.

⁵⁶ IFREMER, *Identification d'un projet de renforcement de la Direction de la Pêche Industrielle du Ministère des Pêches et de l'économie maritime*, Nouakchott, Union Européenne, Délégation de la Commission Européenne en République Islamique de Mauritanie, Rapport provisoire, Avril 1997, p. i-ii.

⁵⁷ Lire le rapport cosigné par La Fédération Nationale des Pêches-Pêchecops-Coalition pour des accords de pêche équitables, *Enjeux de l'accord de pêche UE-Mauritanie*, Nouakchott, Bruxelles, Mai 2001, 6 p. multigr.

⁵⁸ Voir Dr. Mahmoud Cherif, *Etude sur le développement de la pêche mauritanienne et l'accord de pêche Union Européenne/Mauritanie*, Rapport préparé pour Greenpeace, Nouakchott, Mars 1999, 28 p. (p. 12).

*200 000 tonnes qui permettrait de maximiser les captures». Il est également noté «que toute poursuite de l'accroissement de l'effort de pêche pourrait avoir des conséquences graves sur le stock comme sur la pêcherie; que toute réduction des âges de première capture ne pourrait que dégrader le diagramme d'exploitation et avoir des conséquences néfastes».*⁵⁹

En effet, depuis le second accord (1996-2001), on note le tassement continu des rendements d'un secteur en proie à une crise sans précédent. La pêche dans "les eaux les plus poissonneuses du monde" n'est plus ce qu'elle était. Et ces côtes méritent de moins en moins ce qualificatif. Les rendements de la pêche de fonds sont passés de 156 kg/h en 1992 à 54 en 1996. L'effort de pêche a doublé passant de 309.418 heures de pêche en 1992 à 677.817 heures en 1996 soit une augmentation de 119 %. Depuis l'été 1999, les débarquements des céphalopodes ont mis en exergue la pression sur des spécimens interdits, les fameux "céphalopodes juvéniles". Cette pression provient autant d'une flotte assez considérable que d'une pêche pirate sur laquelle les autorités n'ont que des moyens de contrôle extrêmement limités. Et, jusqu'en 2005 au moins, les efforts de la coopération allemande dans le domaine sont relativisés par la haute main sur ce domaine de fonctionnaires pas toujours scrupuleux⁶⁰. Dans ces conditions, même l'arrêt biologique de deux mois décrété dans l'urgence depuis 1995 n'a que des effets marginaux.

Pour l'accord 2001-2006, le montant de la compensation financière connaît un bond spectaculaire pour aller de 266 millions d'euros environ à 430, soit 86 millions d'euros par an dont 4 millions destinés aux appuis financiers repris à l'article 5 du protocole et ciblant les actions de conservation, de surveillance et d'aménagement. Ce fameux accord de 2001-2006, dont la principale nouveauté technique résidait dans l'accroissement inattendu des navires visant les céphalopodes (de 45 à 55) ou *Octopus Vulgaris*, (répétons-le, l'épine dorsale des pêcheries mauritaniennes) aggrave des tendances déjà enregistrées et entre en contradiction avec les avis alarmistes des scientifiques internationaux et de la FAO.

Sur le plan commercial, des effets déjà relevés seront accrus : les deux accords de 1996-2001 et 2001-2006 s'étaient traduits sur le plan commercial par une chute de la part mauritanienne sur le marché japonais du poulpe dont elle représente moins du sixième alors qu'elle en représentait plus du tiers avant 1996, du fait de la concurrence du produit pêché par la flottille européenne sur le marché nippon. Sur le plan du développement du secteur en général, on peut reconduire ici le constat fait par un expert mauritanien dès 1999 et qui n'a fait que se confirmer dramatiquement depuis : *"la présence de navires étrangers dans l'exploitation des stocks demersaux de céphalopodes et de poissons du plateau continental de la ZEE mauritanienne qui sont soumis à un effort de pêche excessif, est devenue incompatible avec un développement durable d'un secteur national des pêches. Seule une réduction significative de l'effort chalutier exercé sur ces stocks pourrait permettre une amélioration de la production ; étant donnée la saturation au niveau de*

⁵⁹ COPACE, - "Evaluation des stocks et aménagement des pêcheries de la ZEE mauritaniennes", rapport du 4^{ème} Groupe de travail du CNROP, Nouadhibou, Mauritanie, 7-13 décembre 1998 ; FAO, COPACE/PACE Sér. 96/64. 180 p.

⁶⁰ Sur cette économie de pillage des ressources halieutiques et le rôle qu'y joue l'Union Européenne, voir *Afrique Agricoles*, n°264, novembre 1998.

*ces demersaux côtiers, seuls les stocks demersaux du talus ont une valeur marchande suffisante pour permettre une expansion significative de la pêche mauritanienne ; mais là aussi ce développement se heurte à la présence de la puissante flottille européenne"*⁶¹

Non seulement la ressource se raréfie drastiquement, mais en plus, les apports du secteur hors accord Union européenne continuent leur chute vertigineuse à cause de l'effondrement de l'armement national mauritanien incapable de rivaliser désormais⁶². Cette réalité dont l'Union européenne est consciente est un secret de polichinelle que la communication officielle de la Commission fait tout pour dissimuler parfois de façon grossière. Par exemple, l'argument avancé par elle et censé être déterminant dans la pression accrue en vertu du protocole 2001-2006 sur les stocks de poulpes fait référence à une justification par "*le départ de plusieurs navires asiatiques qui ciblaient traditionnellement ces espèces*". Or, il s'agit là d'une inexactitude : en réalité, les navires qui sont effectivement partis n'étaient pas vaguement asiatiques mais chinois armés et exploités par des Mauritaniens sur la base d'une location-vente, que leurs acquéreurs avaient dû laisser partir pour une seule et unique raison : les stocks de poulpe qu'ils visaient (depuis 1994 de façon précise et non pas *traditionnellement*) étaient arrivés à un degré d'épuisement tel qu'ils n'étaient guère plus rentables pour certains d'entre eux (40 précisément). Ces navires vétustes n'étaient plus en mesure de soutenir la compétition avec des armements autrement plus modernes, ceux des Espagnols notamment. D'ailleurs, pendant les derniers mois de l'année 1999 et toute l'année 2000, lesdits bateaux sino-mauritaniens ne débarquaient guère plus que des espèces juvéniles de la fameuse ressource céphalopodière, ce qui leur valait maintes amendes et une décote de leurs cargaisons préjudiciables à leur exploitation. Pour le reste, les navires partis sont ceux qui ne figuraient pas dans le cadre de sociétés mixtes comme la Mauritano-chinoise de pêche toujours en activité à l'époque (et jusqu'à aujourd'hui du reste) et ciblant toujours le poulpe à l'instar de tous les chalutiers mauritaniens dont une bonne partie est cependant immobilisée aujourd'hui à cause de la rareté de ce produit-phare et de la concurrence des flottilles européennes depuis 1996. Enfin, il convient encore une fois de rappeler que cette "sensibilité du stock de poulpe" est reconnue par la Commission dans ses communiqués qui concèdent volontiers que l'augmentation du nombre de navires visant les céphalopodes est inopportune compte tenu des avis scientifiques. Or, la véritable richesse des eaux mauritaniennes réside dans cette espèce qui est non seulement visée par l'armement national en priorité, mais qui reste aussi celle dont la valeur est sans commune mesure avec les autres espèces : la valeur annuelle des prises en Mauritanie est estimée au milieu des années 2000 à 375 millions d'Euros dont 57 % proviennent des captures de la seule espèce demersale !

⁶¹ Chérif A. Mahmoud, "Etude sur le développement de la pêche mauritanienne et l'accord de pêche Union européenne/Mauritanie", Greenpeace, Mars 1999, Ronéo., p. 25. Voir aussi pour une actualisation de ce type de constats les travaux de l'ONG CAPE/CFFA (Bruxelles) notamment : *Newsletter*, n° 10, novembre 2001, et tous les communiqués de cette ONG.

⁶² Source : Fédération Nationale des Pêches, *Note sur le secteur de la pêche*, Nouakchott, Août 1999, multigr.

A l'occasion de la signature de l'accord 2006-211, la Commission Européenne a commandé une évaluation ex-post et ex-ante qui confirme dans ses conclusions les retombées plutôt négatives des accords de pêche sur le secteur mauritanien, tout en soulignant au passage la rentabilité considérable qu'ils continuent à avoir pour l'Union européenne. Quelques extraits le laisseront peut-être mieux voir :

« L'investissement étranger, et en particulier européen, dans le domaine de la pêche, se révèle très modeste(...) Les tailles minimales des espèces fixées par la réglementation mauritanienne sont peu compatibles avec les profils de sélectivité des chaluts, ce qui a pour conséquence la pêche et le rejet obligatoire de quantités importantes d'individus sous la taille réglementaire (...) La complexité des mesures de gestion et la situation de raréfaction de l'espèce principale génèrent des incitatifs à la fraude (...) Le suivi et le contrôle des navires européennes par les Etats membres se sont révélés insuffisants avec notamment des manquements aux obligations déclaratives et un laxisme lors des contrôles au port. Cette situation rend les activités des flottes européennes peu transparentes et a contribué à générer un climat de suspicion de la part des autorités mauritaniennes sur les pratiques réelles des flottes sous accord (...) La valeur ajoutée totale générée par l'accord au bénéfice de la Communauté est de 150 M Euros par an. Ainsi, en moyenne 1 Euro investi par la puissance publique permet de générer 1,77 Euros de valeur ajoutée communautaire (...) L'accord n'a pas été efficace vis-à-vis de l'objectif de promotion de la pêche responsable. Le manque de transparence de l'activité des flottes européennes dans la ZEE mauritanienne a contribué à prévenir l'instauration d'un dialogue en la matière(...) Si l'accord est estimé contribuer à la viabilité du secteur des pêches européen, il a un effet mitigé sur la viabilité du secteur de la pêche mauritanien (...) L'accord a eu un effet défavorable sur la viabilité des flottes céphalopodières mauritaniennes en les plaçant en situation de concurrence sur une ressource que l'on disait déjà surexploitée en 1998»⁶³

Par-dessus tout, la politique européenne de la pêche a une dimension territoriale dans le cas des relations entre des régions dépendantes de la pêche et leurs voisins extracommunautaires. Les accords dans ce cadre servent à légitimer des rapports anciens et des actions qui préexistent amplement à leur signature où à l'entrée des pays concernés dans la Communauté européenne, voire leurs permettent de perdurer sous des formes encore plus négatives.

LES ILES CANARIES : UN VOISIN ENCOMBRANT ?

La Mauritanie fait face au pays le plus aidé et le plus puissant en matière de pêche, à savoir l'Espagne. Cela crée des «liens » spécifiques où l'effet des accords UE-Pays tiers est d'autant plus puissant que "le péril espagnol" est identifié en tant que tel ailleurs jusque et y compris en Europe

⁶³ Oceanic Development, Poseidon-Aquatic Resource Management Limited, *Evaluation ex-post du protocole d'accord de pêche entre la Mauritanie et la Communauté européenne, et analyse de l'impact du futur protocole sur la durabilité, incluant une évaluation ex-ante*, Rapport Final Ref. FPA/MRT/05, op.cit., pp. i-v.

même où, on s'en rappelle, l'élargissement de l'Union européenne au Portugal et à l'Espagne avait accru d'un coup de 65 % la flotte communautaire ! C'est un pays qui compte nombre de régions dites dépendantes de la pêche sur lesquelles l'UE axe ses aides. Pour mieux comprendre ses rapports avec les eaux et les ressources halieutiques mauritaniennes, il convient de connaître le rôle historique que jouent les pêcheurs canariens dans la pêche en Mauritanie où leur présence date au moins d'un siècle⁶⁴. Dans ce cadre, les flottes espagnoles occupaient au sens premier du terme les eaux territoriales de la Mauritanie. De plus, depuis le commencement de l'exploitation réelle des ressources mauritaniennes à la fin des années soixante dix, la gestion du secteur s'est faite en *off-shore* à Las Palmas, capitale des Iles Canaries et ce jusqu'en 1984, date de la création de la société mauritanienne de commercialisation de la pêche (SMCP) société d'Etat chargée de la commercialisation de ressources pêchées par la flotte nationale débarquant à Nouadhibou.

Se trouvant à moins d'une heure d'avion du territoire mauritanien, le port canarien constitue la menace la plus claire non seulement sur les ressources halieutiques mais aussi sur la pérennité de l'ensemble de la filière. Or, comme l'indique le registre de la compagnie d'assurance Lloyd's, repris à loisir par Greenpeace pour indexer l'Union Européenne, le port de Las Palmas est au monde celui qui héberge le plus grand nombre de bateaux battant pavillon de complaisance (168) ex-aequo avec Taïwan et loin devant Belize ou Panama eux-mêmes⁶⁵. D'autres sources sont venues depuis confirmer que ce port est devenu le paradis mondial de la pêche illégale⁶⁶.

On savait dès le début des années quatre vingt dix que la forte colonie d'équipages coréens établie au fameux Puerto de la Luz de Las Palmas semble avoir fait une spécialité de la piraterie en zone mauritanienne avec l'aval des autorités espagnoles. Jusqu'au milieu des années 2000, les toutes puissantes agences d'intérim coréo-canariennes ont su détourner les lois en mettant sur pied une véritable flottille de bateaux pirates qui sillonnent souvent impunément la mer mauritanienne et poussent même au-delà, se livrant à un interminable jeu de cache-cache avec les alors modestes systèmes de surveillance de toute la région ouest-africaine. Cette activité illicite est d'autant plus intense qu'elle contribue à alimenter le florissant marché des poissons de Las Palmas avec la complicité des autorités de l'Archipel. L'une des astuces les plus utilisées par ces pirates, en particulier depuis l'accord de pêche mauritano-européen, est d'utiliser des bateaux en tous points similaires aux bateaux effectivement autorisés à pêcher, des alias en quelques sorte, en nombre infini. Les autorités mauritaniennes de l'époque s'en étaient d'ailleurs plaintes auprès du Parlement européen, à titre officieux. De nombreux navires continuaient tout de même à opérer sans l'autorisation de quiconque avec pour base arrière Las Palmas.⁶⁷

⁶⁴ Sur cette époque, voir l'article de H.O.B Ould Hamady et J-Y. Weigel, "La pêche en Mauritanie : une conquête difficile", *Afrique Contemporaine*, n° 187, 3^{ème} trimestre, 1998, pp. 77-97.

⁶⁵ Cf. Lloyd's Maritime Information Services, 1999, cité par Greenpeace sur son site Internet <http://www.greenpeace.fr/campagnes/cdp:peche/0000512.html>.

⁶⁶ Environmental Justice Foundation, *Las Palmas. A Heaven for Illegal, Unreported and Unregulating Fishing*, EJF Briefing, 30 January 2006 cité par L. Bartels *et ali.*, *op. cit.*, p. 95.

⁶⁷ Questions parlementaires - Question écrite E-1463/01 du 02 Mai 2001. Objet : pêche illégale dans la ZEE mauritanienne. Soit dit en passant, la réponse du Conseil a été de dénoncer cette pratique mais la Commission, précise bien que la Mauritanie n'a jamais officiellement fait état de cette affaire à la Commission !

A l'instar de leurs collègues ailleurs dans le monde, les armateurs européens ne sont pas scrupuleux par nature, mais conduits avant tout par la recherche du profit. Les bateaux autorisés à pêcher dans les Etats voisins et qui font des incursions dans la ZEE d'un autre pays, souvent la Mauritanie longtemps connue pour la limite de ses moyens et son laxisme : une variante est d'avoir une licence de céphalopodes pour le Sénégal ou le Maroc et d'en contracter une en Mauritanie pour une espèce moins noble et moins chère (le merlu noir par exemple) dont la détention n'occasionne pas de taxes importantes mais permet de justifier sa présence dans les eaux mauritaniennes. Il semble même qu'au lendemain de la fin de l'avant dernier accord UE-Maroc, en Novembre 1999, les bateaux européens qui voulaient se redéployer en Mauritanie ont été encouragés par leurs appuis au Ministère mauritanien des pêches lui-même à prendre une licence bon marché de ce type quitte à s'entendre par la suite avec les services de la Délégation à la Surveillance des Pêches et au Contrôle en Mer (DSPCM) à l'époque peu scrupuleuse⁶⁸.

Le caractère organisé de la piraterie et de la fraude est une donnée intégrée par une partie de flotte espagnole et certaines organisations de pêche. La Société Mauritanienne de Commercialisation du Poisson (SMCP) avait même publié en 1999 une liste de bateaux appartenant à la puissante ANACEF (Association Espagnole d'armateurs céphalopodières) qui utilisaient fréquemment le stratagème de la "fausse pêche" et débarquaient des captures "origine Mauritanie" à Las Palmas, Vigo et Cadix sans que leurs navires n'aient jamais eu l'autorisation de pêcher les espèces débarquées... Il semble même qu'à une certaine époque, une association des pêcheurs espagnols avait carrément mis sur pied une caisse de solidarité qui leur permet de faire face aux "aléas" de la piraterie : ainsi, lorsqu'un bateau est arraisonné en Mauritanie, au Maroc ou au Sénégal, cette «caisse mutualiste» se charge de payer les amendes ou de négocier à l'amiable sa libération.

Durant les années deux mille, la flotte européenne encourageait carrément l'affairisme. A un certain moment, et surtout entre 2001 et 2005, les luttes d'influence et d'intérêts au sein des consignataires mauritaniens pour s'arracher le « marché » européen sera telle qu'elle débouchera sur une véritable surenchère à la "meilleure protection" contre la surveillance et les contrôles en Mer, tâche d'autant plus aisée si l'on peut dire que les navires de l'Union n'étant pas soumis à l'obligation de débarquement de leur production dans les ports mauritaniens. Ils demandaient seulement à l'époque être mis à l'abri du "harcèlement" de la Délégation à la Surveillance des Pêches et au Contrôle en Mer en zone de pêche.

Dans ces conditions, on peut facilement comprendre en quoi le braconnage des côtes mauritaniennes a été longtemps florissant dans le cadre « légalisé » de l'accord avec l'Union européenne.

⁶⁸ *Le Calame*, n° 264 du 12/12/99, p.5.

«Pillage en règle»

Le port de Las Palmas sert de base arrière à une pêche aux antipodes du "Code de conduite pour une pêche responsable" internationale de la FAO. Plusieurs affaires de notoriété publique et largement couvertes par les médias locaux, les organisations écologiques internationales (Greenpeace ou le WWF etc.) sont venues rappeler ce qui est, pour les Mauritaniens, une évidence depuis bien longtemps. Ainsi, on peut évoquer l'affaire de cette demi-douzaine de bateaux appartenant à un puissant groupe néerlandais, interdits de pêche dans les mers du monde entier (notamment interdits de pêche au hareng quelques mois plus tôt dans les eaux américaines de la Nouvelle Angleterre par exemple !) que seule la Mauritanie, par l'intermédiaire d'un armateur puissant avait pu "aider" en 1998 à obtenir des licences libres pour la pêche de fonds. Criant au "péril hollandais", la presse locale décrivait des navires dotés de moyens de pointe pour récupérer littéralement les fonds marins. Ces bâtiments imposants étaient en réalité poursuivis par les organisations écologiques (WWE et Greenpeace) qui avaient déclenché à l'occasion une polémique énorme en Espagne et dans le monde⁶⁹. "*Véritables usines de traitement de poissons flottantes*" pour reprendre les mots du WWF, leur seul taux « de fausse pêche » (la pêche d'espèces non autorisées ni ciblées en théorie par le navire) de ces navires atteint désormais les 30 %, soit dix fois le seuil toléré par la réglementation. Pendant leurs premiers jours d'exploitation (janvier 1998), l'un d'eux a débarqué à Puerto de La Luz près de 7,2 tonnes de...thon, présentées comme fausse pêche (by catch)⁷⁰ résultat de moins de vingt (20) jours de pêche. Or, comme le constatait le quotidien *Le Monde* dans une enquête fort instructive menée à l'époque, "*lorsque 1 tonne de poulpe vaut vingt fois le prix d'1 tonne de maquereaux, la tentation est grande de tourner la loi (...)* Les autorités mauritaniennes n'ont guère les moyens de faire respecter la réglementation. Avec deux navires de surveillance non armés et un avion loué à l'armée quand la direction de la surveillance maritime dispose de peu d'argent, le combat est perdu d'avance"⁷¹. Même la presse britannique s'est trouvée obligée de se montrer désolée de cette situation⁷².

Il va de soi pourtant que l'impact de l'exploitation de ces bateaux sur le port de Las Palmas se traduisait par des retombées de nature à entretenir un circuit de corruption mauritano-canarien maintenant bien rodé. Comme quoi, la pêche en Mauritanie développe davantage le port de Las Palmas que celui de Nouadhibou dont elle détruit consciencieusement l'environnement et menace la pérennité.

En Septembre 2000, soit un an avant le renouvellement de l'accord avec l'UE, le "spectre hollandais" a été quelque peu oublié devant un autre événement pour ainsi dire mondial où les

⁶⁹ Sur cette affaire, voir la description détaillée de Lesa Griffith, "Threatened Fisheries Within The Global 200 Marine Ecoregions:Field Story", consultable sur le site Web du <http://panda.org/seachange/fieldstory.htm> consulté en 1999. Lire aussi : "Le spectre hollandais", *Le Calame*, n° 225, du 15/06/1998.

⁷⁰ Sur la dynamique économique et le poids de la fausse pêche ou "bycatch", on lira : S. Pascoe, "Bycatch management and the economics of discarding", *FAO Fisheries Technical Paper*, N° 370, Rome, 1997.

⁷¹ *Le Monde* du 04/01/99.

⁷² *The Guardian*, "Pillage en règle dans les eaux africaines", cité par *Courrier International*, n° 418 du 5 au 11/11/1998, p. 42.

eaux mauritaniennes seront, encore une fois, mises à rude contribution : en effet, *l'Atlantic Dawn*, le plus grand bateau de pêche pélagique du monde, construit contre l'avis de l'UE et ses directives sur la réduction de la capacité de pêche communautaire, tout juste sorti des usines norvégiennes sur commande d'un armateur irlandais est arrivé ici dans le cadre d'un accord privé. Interdit d'office de pêche dans les eaux européennes, ce navire-record d'une capacité déclarée de 7000 tonnes a fait plusieurs jours durant la fierté (et la une) de *Irish Times* qui a très tôt annoncé son arrivée à Dublin avant de la couvrir plusieurs jours de suite en proclamant, pour rassurer tout le monde, que ce géant ne pêchera que... dans les eaux africaines⁷³. Le bateau super-atlantique commence effectivement à travailler depuis la deuxième semaine de septembre 2000 et déclenche aussitôt une tempête médiatique. Ce navire jouit d'une licence pélagique, la moins taxée, et ce d'autant qu'avec des chaluts géants (équivalents à 6 terrains de football !), une longueur de 144 mètres, une usine à bord d'une capacité de traitement de 350 tonnes de poisson par jour, une senne tournante de 1000 mètres, *l'Atlantic Dawn* a les moyens de sa liberté d'action. Il ne sera d'ailleurs chassé des eaux mauritaniennes, une première, qu'en 2005 dans les conditions de transparence que les autorités de cette période-là vont mettre en place (voir infra).

Pêchant jusqu'en 2001 dans des conditions opaques et "en marge" de l'accord de pêche, il va y être intégré de force avec le nouveau protocole paraphé en 2001 en même temps que deux des bateaux hollandais de même calibre pour lesquels un assouplissement de la réglementation est même opéré dans le texte même du protocole. En effet, à lire les annexes de l'accord, on peut relever (Fiche Technique de pêche n°9, p.18) que la possibilité est établie "*d'inclure dans le cadre de cet accord de pêche les navires d'un tonnage supérieur à 9500 TJB qui ont déjà pêché dans la ZEE mauritanienne avant le 31 juillet 2001 (...) En ce qui concerne la catégorie 9, chalutiers pélagiques, la diminution de 22 à 15 navires pêchant simultanément permet toutefois une augmentation de la moyenne opérant historiquement dans la ZEE Mauritanienne. Il faut souligner également qu'il y a eu augmentation de la jauge maximale autorisée par navire de 8000 à 9500 GT pour incorporer à cet accord deux navires néerlandais qui, en principe, étaient exclus auparavant*".⁷⁴

Au sein même de la Communauté européenne, malgré l'avantage dont jouit l'Espagne comme Etat membre dont de nombreuses régions sont dépendantes de la pêche, la part que lui octroie une fois de plus l'accord de UE-Mauritanie de 2001-2006 ne fait pas l'unanimité au sein des autres. En effet, selon le Communiqué du Conseil de l'UE consacré à l'approbation dudit accord, la proposition de partage "*n'a pas été suffisante pour satisfaire l'ensemble des pays intéressés*" et la

⁷³ CF. *Irish Times* du 25 février 2000, puis du 01 septembre 2000 qui titre : "Word's largest fishing vessel arrived in Dublin Port yesterday" . Voir aussi le même journal du 12/08/00 et du mercredi 06/09/00.

⁷⁴ La version du protocole utilisée ici du protocole est la «Proposition de règlement du Conseil relative à la conclusion du protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues dans l'accord de coopération en matière de pêches maritimes entre la Communauté européenne et la République islamique de Mauritanie pour la période allant du 1er août 2001 au 31 juillet 2006. (COM(2001) 590 – C5-0555/2001 – 2001/0246 (CNS), p. 52.

distribution qui a fait débat concernait les céphalopodes à propos desquels le communiqué note : *"Cette proposition n'a pas satisfait les délégations italienne et grecque. A ce sujet l'Espagne a fait une déclaration selon laquelle elle est disposée à céder aux deux délégations des possibilités de pêche excédentaires pour les catégories 2 (Merlu noir) et 4 (Démersaux-chalut) pour autant que ceci ne porte atteinte pas au principe de stabilité relative."* Quand à l'Allemagne, très engagée dans la protection des côtes mauritaniennes, et que cette bataille semble choquer, elle a été la seule à exprimer des préoccupations quelconques concernant les retombées économiques et de développement sur la Mauritanie. A l'origine de la politique mauritanienne de surveillance dont elle est le principal bailleur et soutien politique, l'Allemagne a même obtenu lors de ce conseil une concession de principe : *"Une déclaration allemande sera actée au procès-verbal du Conseil. Cette délégation y exprime ses préoccupations quant à l'évolution de la contrepartie financière par rapport aux possibilités de pêche ainsi que son souhait pour une plus grande cohérence entre la Politique Commune de la Pêche, la coopération au développement et la politique environnementale"*.⁷⁵

Or, cette obstination allemande à considérer que seule la surveillance des côtes permet réellement de prendre conscience des enjeux ne sera intégrée à la politique halieutique en Mauritanie que dans les conditions particulières qui ont succédé au coup d'Etat militaire survenu en Mauritanie en Août 2005, soit un an avant la mise en place du premier accord de partenariat en matière de pêche avec l'Union européenne. Il semble qu'à partir de là en effet s'amorce un tournant important en la matière qu'on va maintenant décrire.

L'accord de partenariat Pêche UE-Mauritanie : vers un nouveau départ ?

Déposé par coup d'Etat sans effusion de sang le 03 août 2005 et par ses propres responsables de la Sécurité, le Président Mâaouya Ould Taya quitte le pouvoir dans des conditions de profonde crise de confiance entre les acteurs politiques d'une part, et entre la société et l'Etat d'autre part. Le Comité Militaire pour la Justice et la Démocratie, mis en place comme organe dirigeant secondé par un gouvernement civil dit de « transition », recherche rapidement une légitimité et une reconnaissance internationale dans un contexte où les coups d'Etat ne sont plus admis comme voie d'accession au pouvoir. Les nouvelles autorités engagement un programme devant mener à leur départ du pouvoir au bout d'une transition de 19 mois conduite sous les auspices des partenaires internationaux et locaux. De façon particulière, les aspects de la bonne gouvernance, de la justice et de la « démocratisation véritable » ont été placés au rang d'axes centraux. Cette décompression politique considérable s'est accompagnée également d'une libération très large de l'espace public, de réformes relatives à la liberté de la presse, et d'une expansion rapide des droits fondamentaux.

⁷⁵ Communiqué de presse n°13906-Presses 420 - 2390^{ème} session du Conseil, Bruxelles le 27 novembre 2001.

Si pendant les premiers mois, les acteurs politiques mauritaniens aussi bien que les partenaires extérieurs (notamment l'UA et l'UE) avaient mis les nouvelles autorités sous monitoring permanent, le scepticisme des premiers mois a cédé place à de nouveaux espoirs à mesure que l'armée donnait des gages de bonne volonté notamment à travers l'organisation réussie d'une conférence nationale aboutissant à un agenda politique, économique et institutionnel consensuel, l'interdiction par décret aux membres de la junte ou du gouvernement de se présenter à la moindre échéance électorale, l'institution d'une Inspection générale d'Etat qui s'est vite montrée intraitable sur la transparence dans la gestion des deniers publics etc.

C'est dans ces conditions que l'accord de pêche 2001-2006 expire et ouvre la voie à la signature d'un APP, en application de la réforme de la Politique Commune de la Pêche intervenue en 2002. Le climat politique en Mauritanie explique que les négociations engagées à cet effet entre les deux parties se sont déroulées pour la première fois de façon presque publique, avec l'implication de l'ensemble des techniciens et des décideurs mauritaniens du secteur appuyés par un suivi régulier des médias. Comme le montre le rapport déjà cité du Marine Resources Assessments Group : « *The most recent negotiations with EU for the 2006-2012 FPA were considered by Mauritania to be much more transparent and effective than previous fisheries agreements. Rather than the negotiations just involving the Finance Minister, two rounds of negotiation took place in Mauritania and enabled the involvement of a range of fisheries specialists including : Minister of Fisheries; the institute of Oceanographic Research (IMROP) ; the Delegation of the Surveillance of the Sea (DSPCM) and the National Federation of Fishing (FNP). It was also the first time that negotiations were covered by media, which required the procedures to be more transparent : the government also started with a stronger negotiating position by developing the annual budget without integrating a possible financial contribution paid by the EU for fisheries access* »⁷⁶

Les négociations en vue de la signature de l'accord de partenariat coïncident avec la révision de la stratégie nationale des pêches qui va être actualisée pour la période 2006-2008 en rapport avec l'actualisation du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) du pays. Il est d'ailleurs intéressant de noter que *La stratégie de Développement Durable du Secteur des Pêches et de l'Economie Maritime (2006-2008)* consacre des passages sans équivoques à la fois à la mention de l'état de surexploitation des ressources les plus chères et au déclin des capacités nationales de pêche en mentionnant clairement le rôle négatif de la concurrence européenne dans les eaux du pays : « *Les exportations mauritaniennes qui représentaient 59 % des captures de la ZEE en 1996 n'ont été que de 16 % en 2003 à cause des accords de pêche, et ce malgré l'accroissement du niveau des captures qui est passé de 480.000 tonnes en 1996 à 610.000 tonnes en 2003* »⁷⁷.

Cette sévérité envers l'accord avec l'Union Européenne, en plus de ne point être nouvelle, ne permet pas pour autant au gouvernement mauritanien de cacher sa dépendance structurelle par

⁷⁶ Comme le racontent Walmsley, S.F, Barnes, C.T., Payne, I.A., Howard, C.A. (2007), *Comparative Impact of Fisheries Partnership Agreements* –op. cit. p. 60

⁷⁷ Républiques Islamique de Mauritanie/Ministère des Pêches et de l'Economie Maritime, *La stratégie de Développement Durable du Secteur des Pêches et de l'Economie Maritime (2006-2008)*, p. 9.

rapport aux revenus tirés de la compensation financière comme en atteste la signature à la même époque d'un Accord de Partenariat en matière de pêche. Malgré le changement de dénomination, cet accord reconduit pour l'essentiel les modalités pratiques de relation anciennes y compris sur le plan financier. Le montant de la compensation ne change pas, le nombre de céphalopodiers à déployer reste au niveau des navires déployés effectivement jusque-là, à savoir 43 en tout, de même que pour la pêche pélagique, le nombre de 22 navires reste stable. Cependant, si l'accord est prévu pour six années, le protocole fixant les possibilités de pêche est valable seulement pour deux années et peut-être dénoncé par l'une des parties six mois avant son expiration conformément aux articles 14 de l'accord et 13 du protocole en fixant les modalités d'application⁷⁸. L'accord mentionne la mise en place et le mandat d'une commission mixte (article 10) chargée notamment du suivi de l'application de l'accord et le protocole prévoit (article 3) la mise sur pied d'un conseil scientifique chargé du suivi des pêcheries et de l'incidence de l'activité halieutique sur l'état de la ressource. De plus, conformément à l'article 6 du protocole, sur les 86 millions d'Euros annuels versés à la Mauritanie, 11 millions doivent être consacrés à l'appui à la mise en œuvre de la politique sectorielle de la pêche notamment en matière de renforcement institutionnel, l'appui à la gestion de l'effort de pêche, le développement des infrastructures portuaires, les mesures d'appui financier à la restructuration de la flotte industrielle mauritanienne, la subvention au parc national du Banc d'Arguin (classé patrimoine mondial de l'Humanité par l'Unesco et zone de reproduction des espèces les plus chères), l'investissement dans la modernisation des moyens de surveillance, la création de nouveaux laboratoires le cas échéant au sein de l'Institut mauritanien de recherches océanographiques et des pêches (IMROP), la promotion des produits de la pêche, l'amélioration de la gouvernance, l'appui technique au ministère ainsi qu'une série de mesures connexes...

Outre que la plupart de ces «changements» n'en sont pas vraiment puisqu'ils existaient presque tous dans les précédents accords à la Mauritanie, le montant censé appuyer la mise en œuvre de la politique sectorielle des pêches semble dérisoire par rapport aux nombreux et complexes objectifs qui lui semblent assignés. Du reste, certaines des réalisations visées ont déjà été accomplies : le marché aux poissons de Nouakchott a été construit par le Japon il y a plusieurs années et fonctionne normalement, les mesures sanitaires sont mises en place par des accords précédents notamment avec des moyens de la coopération bilatérale (France)...De même, les incitations financières, notamment de réduction du prix de la licence concédées par la Mauritanie aux opérateurs européens en cas de débarquement à Noudhibou, conformément à l'article 8 du protocole en question, sans être nouvelles, ne seront quasiment jamais utilisées par les navires européens, ce qui compromet l'engagement pris par l'UE en vertu de ce même article et visant « à promouvoir l'intégration économique des opérateurs communautaires dans l'ensemble de la filière en Mauritanie ».

Naturellement, la communication qui accompagne la signature de l'accord de partenariat est fortement élogieuse côté européen tandis que la Mauritanie ne commente pas abondamment les résultats de négociations dont elle sait parfaitement qu'elles n'ont pas abouti à la diminution de 30

⁷⁸ Voir « Accord de Partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et la République Islamique de Mauritanie », Journal Officiel de l'Union Européenne, L 343/FR du 8.12.2006.

% de l'effort de pêche comme cela a été affirmé par tous les communiqués de la Commission européenne diffusés fin 2006.

De même, l'UE européenne, soucieuse d'éloigner la pêche artisanale, pourtant si vitale à la sécurité alimentaire et aux emplois en Mauritanie, en exige le développement «maitrisé».

Sur le terrain, les informations disponibles restaient à la même époque toujours aussi alarmantes et seront confirmées largement par les suites du « partenariat » comme nous allons le voir par la suite. En effet, selon le communiqué conjoint des ONG mauritanienne et européenne Pêhecops/Coalition pour des accords de Pêche Equitables⁷⁹, et en dehors même des objections habituelles notamment sur l'inexistence même d'un excédent à viser par la pêche communautaire, le principe de la pêche non sélective (au chalut, au mono-filament ou multi-monofilament) maintenu par l'accord de partenariat est dévastateur dans la mesure où les moyens utilisés en l'occurrence conduisent à un taux de « fausse pêche » de plus en plus élevé. Ce problème essentiel des « prises accessoires » n'est d'ailleurs pas même traité par l'accord malgré son importance comme nous l'avons montré plus haut. Il est également reproché à l'APP de ne pas prévoir de modalités de réaction rapide aux résultats des évaluations scientifiques. En revanche, l'article 6 de l'accord qui interdit à tout navire battant pavillon européen de pêcher dans la ZEE mauritanienne en dehors du cadre de l'APP est une mesure saluée par les observateurs du secteur car elle vise à interdire les accords parallèles et à empêcher l'arrivée de navires européens mais non-conformes aux principes de la pêche durable comme ce fut le cas avec *l'Atlantic Dawn* abordé précédemment.

Le principe de l'observation de la pêche européenne par des « observateurs mauritaniens » reste en vigueur, mais n'a rien de nouveau, dès lors qu'il ne prévoit pas de supervision scientifique en bonne et due forme. Le Comité scientifique conjoint existait également même si l'on remarque qu'il peut désormais être ouvert à une partie tierce. Cependant, outre que les rencontres de ce comité ont une périodicité insuffisante, l'expérience des accords précédents a montré que ses avis ne sont presque jamais pris en compte par les décideurs, sans compter que sa composition côté européen est sujette à caution puisqu'il ne compte que des ressortissants des pays ayant le plus de navires opérant dans le cadre de l'accord. Quant à la fameuse Commission mixte, les ONG déplorent que ni les acteurs de la société civile, ni même les représentants du secteur n'en fassent partie, contrairement aux attentes en termes de transparence. En revanche, en matière de lutte contre la pêche illégale, de contrôle et d'inspection par l'Etat côtier des flottes européennes, de surveillance maritime etc., l'APP prévoit des mesures qu'il revient à la Mauritanie d'appliquer.

Avancé comme étant une révolution positive, l'ajustement de la compensation financière aux possibilités de pêche est un chantage à la surpêche dès lors que les Etats côtiers auront programmé des montants auxquels ils ne consentiront pas à renoncer de leur propre chef, il reviendra uniquement à l'UE de prendre ses responsabilités ou alors de tenter de vaincre les résistances à la pratique d'une pêche non durable comme ce sera le cas en Mauritanie.

⁷⁹ Pêhecops-CAPE, « Accord de Partenariat Pêche Mauritanie UE. Quels impacts sur le développement durable de la pêche en Mauritanie ? », Nouakchott, Bruxelles, Août 2006, multigr., 13 pages.

Or, depuis 2006, les services de la surveillance maritime ont persisté dans un état d'esprit acquis dès 2005 et orienté vers l'application rigoureuse des dispositions légales et réglementaires de l'accord comme en témoigne la montée spectaculaire des arraisonnements, détournements et amendes dont ont écopé les navires fautifs dans cette période nouvelle. Or, cette prise de responsabilité des autorités de l'Etat côtier coïncide très rarement avec les méthodes, les intérêts immédiats et les objectifs économiques de la flotte espagnole par exemple qui est la principale bénéficiaire de l'APP Mauritanie. Les armateurs céphalopodières espagnols en particulier vont montrer des signes de résistance à la nouvelle rigueur affichée par les autorités mauritaniennes, en allant jusqu'à quitter collectivement le pays, poussant ainsi la Commission à dénoncer l'accord de partenariat dès le début de l'année 2008 dans des conditions politiques qui remettent en cause les quelques acquis théoriques de la notion d'un «partenariat» en devenir.

Outre les objections générales avancées tout au long des pages précédentes, et qui sont reductibles telles qu'elles pour l'APP mauritano-européen, on doit dire que ce dernier n'est pas de nature à bouleverser la nature de rapports dont on a vu la profondeur « historique » même si leur formalisation date de moins de vingt ans. Et même si finalement le mot de partenariat est un peu trop fort pour qualifier le bémol apporté à la mise en œuvre d'accords qui restent profondément « commerciaux », l'expérience en la matière s'est à peine amorcée qu'elle est déjà remise en cause à l'initiative de l'Union européenne. Et, en la matière, les actes et les paroles sont difficiles à relier. Du reste, le nouvel accord s'est engagé sur une base déjà caractérisée par des tendances lourdes, notamment la surexploitation de la ressource. Or, cette donnée majeure envers laquelle les deux partenaires ont toujours fait la sourde oreille, va constituer le principal obstacle au lancement réel de ce partenariat supposé.

En effet, depuis 2007 et la prise d'effet complète du nouvel accord, les céphalopodières espagnols qui « animent » la mise en œuvre de l'APP avec la Mauritanie, se plaignent abondamment des termes mêmes de l'accord qu'ils n'avaient pourtant pas contesté au moment de sa signature. Mais à la fin de l'année, l'ANACEF, décide d'agir en deux temps : d'abord, elle dit être victime de « chantages » et de « demandes de corruption⁸⁰ » de la part des autorités de la surveillance maritime avant de démentir et de dire qu'il n'y aurait rien de tel. Ensuite, elle décide de retirer ses vingt (20) navires sur trente neuf (39) fin décembre de la ZEE mauritanienne pour cause de « non rentabilité ». La réalité est que la pêche aux poissons juvéniles est devenue extrêmement difficile du fait d'une vigilance accrue consignée d'ailleurs dans l'APP et relative à la taille minimale de capture des jeunes poulpes. La plupart des contrôles effectués sur des bateaux céphalopodières désormais soumis à la surveillance satellite ont décelé des fraudes massives portant parfois sur 50 % des captures pour des tailles non autorisées, en l'occurrence en dessous de la taille de 500 g pour les poulpes par exemple. Cela a accentué le montant et la fréquence des amendes infligées aux armements céphalopodières et la saisie de leur cargaison.

⁸⁰ Voir par exemple le reportage de Luis Carlos Llera dans *La Voz de Galicia* du 18/12/2007.

C'est d'ailleurs finalement ce motif qui sera déclaré par les armateurs comme cause principale de leur abandon, ce qui les poussera à contester violemment l'opportunité scientifique (?) des tailles autorisées à la pêche et à parler de conditions « insupportables » stipulées par l'APP et relatives non seulement aux tailles, mais aussi aux lieux de pêche et aux licences. Cet abandon montre que les opérateurs européens intéressés par les espèces les plus chères ne sont pas prêts à se soumettre à la réglementation, la notion de « partenariat pour une pêche durable » se révélant incompatible avec leurs propres intérêts immédiats. Il ya aussi là un signe de résistance farouche, sous peine de « baisse de rentabilité », aux mesures de conservation introduites en Mauritanie sur le zones de pêche etc. En Espagne même, les organisations de pêcheurs ont maintenu une pression considérable sur leurs gouvernements et ont brandi le spectre du chômage. Selon l'ANACEF en particulier, l'enjeu est « *la perte de 340 emplois directs et 1600 indirects, ainsi que la rupture d'approvisionnement des marchés espagnol, italien et japonais qui se verront privés de sept tonnes de céphalopodes* »⁸¹ que les vingt bateaux ramenaient de la Mauritanie à chaque marée. Pour sa part, le Ministère espagnol de l'Agriculture et de la pêche a qualifié de « logiques » les dispositions de l'accord de partenariat relatives à la protection des céphalopodes et rappelé qu'elles émanent de recommandations scientifiques visant la protection de la ressource reprenant ainsi à son compte la fermeté inédite des autorités mauritaniennes⁸².

En tout cas, au mois de décembre 2007, la Commission Européenne annonce qu'elle va faire valoir l'article du protocole relatif à la dénonciation des accords, ouvrant ainsi la voie à une renégociation des conditions du « partenariat » dont le principal but sera de réduire la compensation financière payée à la Mauritanie en échange de possibilités de pêche qui ne sont plus offertes dans la mesure où les autorités mauritaniennes voudraient les offrir seulement dans les limites réglementaires. Par le passé, les armateurs se retournaient automatiquement vers les zones de pêche protégées, visaient les jeunes poissons et les lieux de reproduction ou venaient même pêcher près de la côte, écrasant au passage des centaines de barques artisanales et empiétant sur leurs espaces, tout cela avec la complicité des autorités qui se contentaient de dénoncer de « *fâcheux accidents de pêche* ». Cette fois, cette option destructrice n'étant plus offerte, et le mode de gouvernance instauré en Mauritanie étant devenu plus conscient des enjeux d'une pêche durable, la seule réponse redevient, comme les Accords de partenariat le stipulent d'ailleurs, de prendre à la gorge le pays côtier et de le pénaliser en diminuant les ressources financières qui lui sont alloués au titre de la compensation.

Cela veut dire en fait que, bien que largement consciente des possibilités limitées de pêche responsable et respectueuse de la réglementation, l'UE s'engage quand même dans des accords dont elle sait qu'ils ne seront applicables entièrement sans préjudice pour le secteur halieutique concerné. Avancée par la Commission comme un ajustement économiquement et financièrement dicté par la bonne gestion des fonds communautaires, la dénonciation du protocole en cours met une pression considérable sur les autorités des pays concernés et permet de les « menacer » indirectement. Mais elle peut aussi être vue comme une occasion pour la Commission de

⁸¹ Pour mémoire, la tonne de céphalopodes peut atteindre près de 8000 dollars Hors Taxes.

⁸² Voir la dépêche de PANAPRESS, « *Les pêcheurs espagnols se retirent des eaux mauritaniennes* », Nouakchott, le 03/01/2007.

renégocier les accords dans des directions qu'elle peut fixer elle-même en dehors de la pression démesurée des pêcheurs espagnols en l'occurrence qui, d'ores et déjà, appellent leurs autorités nationales à défendre «becs et ongles»⁸³ pour reprendre leur propre expression, l'accord avec la Mauritanie dont ils exigent cependant l'assouplissement des conditions techniques afin de revenir à un *status quo ante* profitable pour eux mais dangereux pour l'avenir de la pêche durable en Mauritanie.

Du reste, dès le 9 janvier 2008, une délégation de la Commission européenne s'est rendue à Nouakchott et a rencontré le Président Sidi Ould Cheikh Abdellahi auquel elle aurait, selon la rumeur publique, non seulement fait comprendre que la compensation sera revu à la baisse en cas de maintien des contrôles aussi stricts, mais aussi que la Mauritanie devrait faire des efforts pour appuyer l'Union européenne dans ses efforts pour faire signer des Accords de Partenariat... Economique aux pays ACP récalcitrants y compris en donnant l'exemple. Ce qui est certain, c'est que cette dernière requête relative aux APE va être rapidement satisfaite à la stupeur des observateurs locaux lorsque, contre toute attente, à la mi-janvier 2007, le Parlement mauritanien vote un projet de loi autorisant le Président de la République à signer les APE avec l'UE. On ne sait pas en quoi cette rupture du quasi-consensus africain sur les APE sera effective, ni quand la Mauritanie signera effectivement lesdits accords économiques, mais on sait que doré et déjà cette attitude « positive » continuera de peser sur les négociations du futur protocole en matière de pêche. Certes, lors des Etats généraux de la pêche qui se sont tenus à Nouakchott du 14 au 18 décembre 2007 en présence des autorités de pays voisins (Algérie, Sénégal, Maroc..), le nouveau chef de l'Etat mauritanien avait dénoncé «*l'exploitation abusive de la pêche de fonds*» mais avait également appelé à une «*amélioration des recettes*», posant ainsi l'équation en forme de quadrature du cercle qui constitue le défi essentiel posé aux autorités du pays en matière d'économie maritime.

C'est ainsi que la négociation du protocole a commencé dès le mois de Janvier 2008 en Espagne d'abord, puis à Bruxelles. Le Conseil de l'Union Européenne du 21 janvier 2008 a autorisé la Commission à formaliser les discussions avec la Mauritanie⁸⁴ conduisant ainsi, le 29 Janvier 2008, à la signature d'un «*mémoire d'entente*» (Memorandum of Understanding) fixant un cadre et des paramètres destinés à assurer que les négociations aboutissent à un futur protocole qui sera signé à l'horizon de l'été 2008 permettant de réduire l'effort de pêche sur les espèces les plus menacées sans que la diminution subséquente de la compensation financière n'affecte la programmation budgétaire mauritanienne. Doré et déjà, la Commission mixte mauritano-mauritanienne a prévu de commencer dès le 21 février 2008 des négociations qui devraient, selon les informations recueillies auprès du Ministère des Pêches mauritanien, réduire de 25 % l'effort sur le nombre de navires ciblant les céphalopodes, et de 43 % les bateaux ciblant les espèces pélagiques.

⁸³ Selon le titre de l'article de *La Vox de Galicia* du 22/01/2008.

⁸⁴ Conseil de l'Union Européenne, 2843rd Council Meeting, *Agriculture and Fisheries*, Brussels, 21 January 2008, 5509/08 (Presse 15). <http://www.concilium.europa.eu/Newsroom>

De plus, selon le Ministre mauritanien des Pêches, le futur protocole portera sur (4) quatre ans et comportera une sérieuse augmentation de l'appui au développement du secteur de la pêche conformément à la stratégie sectorielle mauritanienne. Cette période de quatre ans étant, selon le Ministre, suffisante pour atteindre des résultats qui feraient que la Mauritanie n'aura «plus recourir à ce type d'accords».

Si l'optimisme du responsable mauritanien trouve à se confirmer dans les termes du futur accord, et si la mise en œuvre de ces termes demeure jusqu'au bout respectueuse de leur esprit, cela voudra dire que l'Union européenne et la Mauritanie auront réussi au bout de vingt ans de rapports halieutiques au bilan mitigé à trouver la voix d'une coopération mutuellement bénéfique. Dans le cas contraire, l'existence ici comme ailleurs d'un véritable partenariat économique pour le développement de la pêche restera encore sujette à caution.

CONCLUSION

Même lorsqu'elles s'enracinent dans la longue durée, les échanges commerciaux entre entités aux forces disproportionnées ne sont jamais simples, en particulier lorsque s'y greffent des enjeux hétéroclites et parfois contradictoires liés pêle-mêle aux intérêts économiques, aux choix de politique intérieure et internationale, aux pesanteurs institutionnelles, aux évolutions mondiales... En l'occurrence, et au bout du compte, il est extrêmement difficile, comme l'UE tente de le faire sans cesse, de mener de front sur le long terme des agendas politiques contradictoires sans les assumer plus ou moins ouvertement ou en tentant tout au moins de fournir de vrais efforts pour en modérer les effets sur le sacro-saint principe de «cohérence» érigé par ailleurs en règle constitutionnelle. Pour autant, ni la gestion quotidienne de secteurs spécifiques à la charge symbolique et politique aussi fortes que l'agriculture, la pêche ou le développement, ni le processus complexe de la gouvernance communautaire ne sont de nature à rendre les choix aisés ou les options tout à fait claires. Nous avons vu dans les pages qui précèdent la complexité d'une situation qui, vue de l'extérieur, peut paraître manichéenne. Pour autant, au terme d'un interminable détour par des situations difficiles et finalement nuisibles pour tous, l'on voit s'amorcer, de loin en loin il est vrai, des sorties de crise qui fonctionnent comme autant de solutions par défaut. Le partenariat est une notion qui a été progressivement construite sans que les choix qu'elle implique ne soient concrétisés dans les faits, parfois d'ailleurs davantage à l'initiative des acteurs non étatiques que des institutions communautaires elles-mêmes. En la matière, il faut une conjoncture extraordinaire comme celle qui se présente dans le cas du partenariat en cours de négociation avec la Mauritanie pour savoir si, en l'occurrence, la Commission européenne saura et pourra imposer, comme elle l'a souvent voulu, une nouvelle orthodoxie en la matière quel qu'en soit le prix politique à l'intérieur même de l'Union.

Références bibliographiques

A) - Travaux universitaires :

- Charles-Le Bihan Danielle, « La réforme de la politique commune de la pêche : quels compromis entre les amis de la pêche et les amis du poisson ? », *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n°465, février 2003.
- Kaczynski V. M., Fluharty D.L, « European Policies in West Africa : Who benefits from Fisheries Agreements ? », *Marine Policy*, 26 (2002)
- Lequesne Christian, "Quand l'Union européenne gouverne les poissons : pourquoi une politique commune de la pêche", *Les Etudes du CERI Sciences-po*, n° 61, décembre 1999.
- Lequesne, Christian, *L'Europe Bleue. A quoi sert une politique communautaire de la pêche ?* Paris, Presses de Sciences Po, 2001. Traduction anglaise : *The Politics of Fishing in European Union*, Manchester University Press, 2004.
- Ould Ahmed Salem, Zekeria, «La politique commune de la pêche et la politique de coopération au développement : une cohérence entre mythes et réalités », in Catherine-Flaesch-Mougin, Danielle Charles-Le Bihan et Christian Lequesne (eds.), *La politique européenne de la pêche : vers un développement durable ?*, Rennes, Editions Apogée, 2003, pp. 137-174.
- Ould Hamady O.B et Weigel J-Y., "La pêche en Mauritanie : une conquête difficile", *Afrique Contemporaine*, n° 187, 3^{ème} trimestre, 1998, pp. 77-97.
- S. Pascoe, "Bycatch management and the economics of discarding", *FAO Fisheries Technical Paper*, N° 370, Rome, 1997.

B-) Etudes, Evaluations et Documents officiels

- Bartels L., Lafayette L.A., Davis, H., Campling L, *Policy Coherence for Development and the Effects of EU Fisheries Policies on Development in West Africa*, European Parliament, Directorate-General for External Relations, 16 July 2007, 105 p. Study ref.: ExPol/B/DEVE/2007/01
- CAPE/CFFA (Bruxelles), *Newsletter*, n° 10, novembre 2001. www.cape-cffa.org
- Cherif, Mahmoud Dr., *Etude sur le développement de la pêche mauritanienne et l'accord de pêche Union Européenne/Mauritanie*, Rapport préparé pour Greenpeace, Nouakchott, Mars 1999, 28 p.
- Commission des Communautés Européennes, *Communication on Fisheries Agreements : Current Situation and Perspectives*, COM(96) 488, Bruxelles, le 30.10.1996.
- Commission des Communautés Européennes, *La Politique de Développement de la Communauté Européenne*, COM (2000) 212 final, 26 Avril 2000

-Commission des Communautés européennes, *Pêcheries et réduction de la pauvreté*. Communication de la Commission au Conseil et au parlement européen, Bruxelles, le 8.11.2000 COM (2000) 724 final .

-Commission des Communautés Européennes, *Livre vert sur l'avenir de la politique commune de la pêche*, COM (2001) 135 Final.

-Commission des Communautés Européennes, *Communication relative à un cadre intégré applicable aux accords de partenariat dans le domaine de la pêche conclus avec des pays tiers*, COM (2002) 637 Final – Bruxelles, le 23.12.2002.

-Commission des Communautés Européennes, *Communication de la Commission sur le respect des règles de la politique de la pêche. Plan et tableau de conformité*, COM (2003)344 final.

-CONCORD, « Retenez vos applaudissements ! Les gouvernements européens risquent de ne pas tenir leurs engagements en matière d'aide », Bruxelles, Avril 2007, www.concordeurope.org

-Conseil de l'Union Européenne, *Proposition de règlement du Conseil relative à la conclusion du protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues dans l'accord de coopération en matière de pêches maritimes entre la Communauté européenne et la République islamique de Mauritanie pour la période allant du 1er août 2001 au 31 juillet 2006*. (COM(2001) 590 – C5-0555/2001 – 2001/0246 (CNS), p. 52.

-Conseil de l'Union Européenne, 2843rd Council Meeting, *Agriculture and Fisheries*, Brussels, 21 January 2008, 5509/08 (Presse 15). <http://www.concilium.europa.eu/Newsroom>

-COPACE, - "Evaluation des stocks et aménagement des pêcheries de la ZEE mauritaniennes", rapport du 4^{ème} Groupe de travail du CNROP, Nouadhibou, Mauritanie, 7-13 décembre 1998, FAO, COPACE/PACE Sér. 96/64. 180 p.

-Environmental Justice Foundation,, *Las Palmas. A Heaven for Illegal, Unreported and Unregulating Fishing*, EJF Briefing, 30 January 2006 : www.ejfoundation.org

-FAO, *Mauritanie : Politique de développement et d'aménagement des pêches dans la Zone Economique Exclusive*, FAO, Rome, Avril 1981, FI:TCP/MAU/0001 - 135 p.

-FAO, *The State of World Fisheries and Aquaculture (SOFIA) 2006*. www.fao.org/fi

-FAO, *Contribution of Fisheries to National Economies in West and Central Africa. New Directions in Fisheries - A series of Policy Briefs on Development Issues*, N° 3, 2006.

-Fédération Nationale des Pêches-Pêchecops-Coalition pour des accords de pêche équitables, *Enjeux de l'accord de pêche UE-Mauritanie*, Nouakchott, Bruxelles, Mai 2001, 6 p. multigr.

-Fédération Nationale des Pêches, *Note sur le secteur de la pêche*, Nouakchott, Août 1999, multigr.

-Greenpeace, *Witnessing the Plunder 2006 : How illegal Fish From West African Waters find its Way to the EU Ports and Markets*, Greenpeace, 2007

-IFREMER, *Identification d'un projet de renforcement de la Direction de la Pêche Industrielle du Ministère des Pêches et de l'économie maritime*, Nouakchott, Union Européenne, Délégation de la Commission Européenne en République Islamique de Mauritanie, Rapport provisoire, Avril 1997.

-IFREMER, "Evaluation des accords de coopération de pêche conclus par la Communauté Européenne", Rapport de Synthèse, Bruxelles, Août 1999, Community Contract n° 97/S 240-152919 su 10/12/1997.

-Oceanic Development, Poseidon-Aquatic Resource Management Limited, Evaluation ex-post du protocole d'accord de pêche entre la Mauritanie et la Communauté européenne, et analyse de l'impact du futur protocole sur la durabilité, incluant une évaluation ex-ante, Rapport Final Ref. FPA/MRT/05, Septembre 2005, 240 pages

-OECD, *Fishing for Coherence : Proceedings of the Workshop on Policy Coherence for Development*, Paris, OECD Publications, 2006.

-OECD, *The Development dimension. Fishing for Coherence in West Africa. Policy Coherence in The Fisheries Sector in Seven West African Countries*, Paris, OECD Publications , 2007.

-Parlement Européen, *Rapport sur le Livre vert de la Commission sur l'avenir de la politique commune de la pêche* (COM(2001) 135 – C5-0261/2001 – 2001/2115(COS)) 20 décembre 2001 - FINAL A5-0470/2001

- Pêchecops-CAPE, « Accord de Partenariat Pêche Mauritanie UE. Quels impacts sur le développement durable de la pêche en Mauritanie ? », Nouakchott, Bruxelles, Août 2006, multigr., 13 pages.

-République Islamique de Mauritanie/Ministère des Pêches et de l'Economie Maritime, *Stratégie d'aménagement et de développement du secteur de la pêche et de l'économie maritime en Mauritanie*, Nouakchott, Mars 1998.

-République Islamique de Mauritanie, *Stratégie de développement durable du secteur des pêches et de l'économie maritime* (2006-2008), Nouakchott, Ministère des Pêches et de l'Economie Maritime.

-Walmsley, S.F, Barnes, C.T., Payne, I.A., Howard, C.A. (2007), *Comparative Impact of Fisheries Partnership Agreements* – Technical Report, May 2007, MRAG, CRE UK Department for Environment, Food and Rural Affairs and Department for International Development, 183 pages.