

Documents présentés à

**L'ATELIER ET ÉCHANGES DE VUES SUR LES RÉFORMES
FISCALES DANS LE SECTEUR DES PÊCHES – PROMOUVOIR
LA CROISSANCE, L'ÉRADICATION DE LA PAUVRETÉ ET LA
GESTION DURABLE**

Rome, 13-15 octobre 2003



Les commandes de publications de la FAO peuvent être
adressées au:

Groupe des ventes et de la commercialisation
Division de l'information
FAO

Viale delle Terme di Caracalla
00100 Rome, Italie

Courriel: publications-sales@fao.org

Télécopie: (+39) 06 57053360

Documents présentés à

L'ATELIER ET ÉCHANGES DE VUES SUR LES RÉFORMES FISCALES DANS LE SECTEUR DES
PÊCHES – PROMOUVOIR LA CROISSANCE, L'ÉRADICATION DE LA PAUVRETÉ ET
LA GESTION DURABLE

Rome, 13-15 octobre 2003

édité et compilé par

Stephen Cunningham

Institut du développement durable et des ressources aquatiques
Montpellier, France

et

Tim Bostock

Unité de soutien pour la recherche sur la pêche et les ressources aquatiques
Département des pêches de la FAO

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

ISBN 92-5-205223-2

Tous droits réservés. Les informations ci-après peuvent être reproduites ou diffusées à des fins éducatives et non commerciales sans autorisation préalable du détenteur des droits d'auteur à condition que la source des informations soit clairement indiquée. Ces informations ne peuvent toutefois pas être reproduites pour la revente ou d'autres fins commerciales sans l'autorisation écrite du détenteur des droits d'auteur. Les demandes d'autorisation devront être adressées au Chef du Service de la gestion des publications, Division de l'information, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Rome, Italie ou, par courrier électronique, à copyright@fao.org

© FAO 2004

PRÉPARATION DE CE DOCUMENT

La rente halieutique est cruciale pour l'exploitation de la pêche. En fonction des mesures institutionnelles en vigueur dans une pêcherie, elle pourrait être la force motrice entraînant la surexploitation sous ses deux formes principales (surcapacité et surpêche), ou être la base de la génération de richesse et de revenu durables. Les mesures fiscales, et leur réforme, sont importantes à au moins deux titres. Premièrement, des systèmes de gestion des pêches qui permettent la création d'une rente halieutique durable font petit à petit leur apparition. Les conditions fiscales détermineront le partage de cette richesse entre les différentes parties prenantes. Deuxièmement, les mesures fiscales pourraient représenter elles-mêmes une importante mesure de gestion car elles appuient généralement d'autres mécanismes de gestion et aident à contrôler les niveaux d'exploitation.

Dans ce contexte, l'Unité de soutien pour la recherche internationale sur la pêche et l'aquaculture (SIFAR) a conçu et organisé un atelier international sur les réformes fiscales dans le secteur des pêches, qui s'est tenu à la FAO du 13 au 15 octobre 2003 à Rome, Italie. Le soutien financier pour l'organisation de l'atelier a été fourni par le DFID (Ministère pour le développement international du Royaume-Uni).

Un objectif clé pour l'atelier a été de faciliter les débats entre participants, en tirant parti de leurs différentes provenances, sur le thème central suivant: comment utiliser au mieux les méthodes fiscales pour réaliser à la fois les objectifs stratégiques de la pêche et des objectifs économiques, sociaux et environnementaux plus généraux.

Ce Supplément au Rapport de l'Atelier et échanges de vue sur les réformes fiscales dans le secteur des pêches – promouvoir la croissance, l'éradication de la pauvreté et la gestion durable n° 732 présente une série d'études de cas préparées par les participants à l'atelier – tous responsables principaux des politiques auprès des ministères des finances et des pêches ainsi que des chercheurs, dans leurs pays d'origine respectifs. Les rapports de pays contiennent des informations basées sur l'expérience personnelle ainsi que du matériel accessoire et donnent un aperçu de ce qui suit:

- expérience dans le domaine des réformes fiscales en matière de pêche en insistant sur les niveaux internationaux et nationaux des politiques des pêches et leur gouvernance;
- expérience en matière d'accords d'accès à la pêche selon les régimes fiscaux s'appliquant aux politiques et à la gestion des pêches;
- défis auxquels la mise en application des réformes fiscales a dû faire face et la manière dont elles ont été abordées, y compris les besoins d'informations supplémentaires;
- secteurs dans lesquels des améliorations peuvent être apportées.

Les rapports de pays présentés dans ce Supplément ont été à la base des débats qui ont eu lieu au cours de l'atelier.

Ce document a été compilé et édité par Stephen Cunningham et Tim Bostock, respectivement Consultant de l'Institut du développement durable et des ressources aquatiques (IDDRA) auprès du SIFAR/FAO et Secrétaire exécutif du SIFAR.

Distribution:

Participants à l'atelier
Directeurs des pêches
Département des pêches de la FAO
Membres de la FAO

Cunningham, S.; Bostock, T. (éds./comps.)

Documents présentés à l'Atelier et échanges de vues sur les réformes fiscales dans le secteur des pêches – promouvoir la croissance, l'éradication de la pauvreté et la gestion durable. Rome, 13-15 octobre 2003.

FAO Rapport sur les pêches. No. 732, Suppl. Rome, FAO. 2004. 121p.

RÉSUMÉ

L'Unité de soutien pour la recherche internationale sur la pêche et l'aquaculture (SIFAR) a conçu et organisé un atelier international sur les réformes fiscales dans le secteur des pêches, qui a eu lieu à la FAO du 13 au 15 octobre 2003 à Rome, Italie. L'un des principaux buts de l'atelier était d'identifier la façon d'utiliser au mieux les méthodes fiscales pour réaliser à la fois les objectifs stratégiques de la pêche et des objectifs économiques, sociaux et environnementaux plus généraux.

Ce Supplément au Rapport de l'Atelier et échanges de vues sur les réformes fiscales dans le secteur des pêches – promouvoir la croissance, l'éradication de la pauvreté et la gestion durable, No. R732 présente une série d'études de cas préparées par les participants à l'atelier – tous responsables principaux des politiques auprès des ministères des finances et des pêches ainsi que des chercheurs, dans leur pays d'origine. Les rapports de pays contiennent des informations basées sur l'expérience personnelle ainsi que du matériel accessoire et donnent un aperçu de ce qui suit:

- expérience dans le domaine des réformes fiscales en matière de pêche en insistant sur les niveaux internationaux et nationaux des politiques des pêches et leur gouvernance;
- expérience en matière d'accords d'accès à la pêche selon les régimes fiscaux s'appliquant aux politiques et à la gestion des pêches;
- défis auxquels la mise en application des réformes fiscales a dû faire face et la manière dont elles ont été abordées, y compris les besoins d'informations supplémentaires;
- secteurs dans lesquels des améliorations peuvent être apportées.

Les rapports de pays présentés dans ce supplément ont été à la base des débats qui ont eu lieu au cours de l'atelier.

TABLE DES MATIÈRES

	Page
1 Atelier sur la fiscalité dans le secteur des pêches et son rôle en tant qu'outil d'aménagement: le cas de la Mauritanie	1
2 Les réformes fiscales dans le secteur des pêches en Ouganda	5
3 Les réformes fiscales dans le secteur des pêches au Kenya	19
4 Le secteur des pêches maritimes au Maroc et la réforme fiscale pour la promotion de la croissance et l'aménagement durable	31
5 Les réformes fiscales dans le secteur des pêches. Rapport du Ministère de la pêche. République du Sénégal	41
6 Accords d'accès: Organisme des pêches du Forum du Pacifique Sud	63
7 Les réformes fiscales dans le secteur des pêches en Papouasie-Nouvelle-Guinée	75
8 Les réformes fiscales dans le secteur des pêches en Inde. Une étude de cas	85
9 Accords d'accès dans le cadre des réformes fiscales. Le contexte mozambicain	111
10 Réformes fiscales en matière de gestion des pêches. Communication de la République de Guinée	117

Atelier sur la fiscalité dans le secteur des pêches et son rôle en tant qu'outil d'aménagement: le cas de la Mauritanie

par

Chérif Ould Toueileb¹

Plan

- Quelques données sur l'environnement physique, les ressources et le poids du secteur dans l'économie du pays.
- Politique macroéconomique et sectorielle mauritanienne.
- Le rôle de la fiscalité pour l'aménagement des pêches en République islamique de Mauritanie: élément du système de régulation de l'accès aux ressources.
- L'évaluation et les perspectives.

Environnement physique

- 720 km de façade maritime;
- Remontées d'eaux profondes permanentes;
- Zone économique exclusive (ZEE) de 234 000 km²;
- Large plateau continental plus très grande zone de hauts-fonds: le Banc d'Arguin;
- Plus grande AMP d'Afrique (60 pour cent de zone côtière);
- Zone encore vierge de toute pollution.

Ressources

- Grande diversité d'espèces;
- Grande valeur commerciale (70 espèces exportées);
- Potentiel de captures annuel: 1,5 à 1,7 tonnes;
 - Ressources démersales pleinement exploitées, voire surexploitées (poulpe);
 - Ressources pélagiques, potentiel important, possibilités de développement maîtrisées/ stocks partagés;
 - Stock de praires de 300 000 tonnes, non exploité;
 - Captures de l'ordre de 600 000 tonnes/an;
 - Pêche industrielle: 90 pour cent;
 - Pêche artisanale et côtière: 10 pour cent.

Poids dans l'économie

- 40 pour cent des recettes en devises (deuxième secteur derrière les mines);
- 20 à 25 pour cent des recettes budgétaires de l'Etat;
- 10 pour cent du produit intérieur brut (PIB);
- 30 000 emplois représentant 36 pour cent des emplois du secteur moderne;
- Consommation: 4,3 kg/per capita/an;
- Exportations > 95 pour cent des captures. Seulement 10 pour cent des produits exportés subissent une transformation.

¹ Directeur des études et de l'aménagement des ressources halieutiques. Ministère des pêches, Nouakchott. E-mail: dearh.mpem@mauritania.mr.

Politique des pêches dans le cadre macroéconomique du Centre de recherches sur les politiques économiques (CSLP)

- Optimisation de façon durable de la rente économique tirée du secteur.
- En matière de pêche industrielle, la stratégie à long terme est d'assurer la transformation sur le sol national des produits halieutiques.
- En matière de pêche artisanale et côtière, assurer un développement maîtrisé de ce sous- secteur dans le cadre d'un plan décennal de développement.

Politique des pêches de 1998

- Aménagement et gestion durable de la ressource.
- Renforcement de l'intégration du secteur à l'économie nationale.
- Consolidation des capacités institutionnelles.
- Préservation de l'environnement et sécurité maritime.

Rôle de la fiscalité comme outil d'aménagement

Trois niveaux de fiscalité, à savoir:

- La fiscalité directe «commune» sur le bénéfice des entreprises (impôt sur les sociétés BIC, IMF).
- La fiscalité indirecte: le secteur de la pêche sera soumis au régime des points francs (Nouveaux codes d'investissements).
- La fiscalité propre à l'aménagement des pêches: gestion de l'accès aux ressources pour résoudre le problème de l'accès libre et gratuit: paiement de droits d'accès, aménagement des pêches et gestion de la rente halieutique.

Gestion de la rente

- La gestion de la rente est étroitement liée à la politique d'aménagement de la pêche.
- Gestion de la rente (CA – CT), trois possibilités:
 - Répartition (accès libre et gratuit);
 - Capitalisation (dans ou à l'extérieur du secteur);
 - Extraction (intervention sur les paramètres du chiffre d'affaires ou des coûts (l'exposé présentera cet aspect à travers l'exemple mauritanien).

De 1984 à 1995: système de régulation de l'accès basé sur:

- Le débarquement en Mauritanie et un contrôle des captures de la pêche démersale.
- Le monopole de la commercialisation par une Société d'Etat: la SMCP.
- Une taxe à l'exportation (appelée droit de pêche) calculée sur la base d'un prorata du chiffre d'affaires exporté (12 pour cent).

Taxation sur le chiffre d'affaires.

Rôle de la fiscalité dans les politiques publiques de gestion des ressources halieutiques en Mauritanie.

De 1996 à 2003: système de régulation basé sur:

- Des licences de pêche (droit d'accès).
- Une taxation des éléments de capacité: tonnes de jauge brute (tjb) pour la pêche industrielle, longueur des embarcations pour la pêche artisanale.
- Depuis 1998 on note en plus un gel de l'effort de pêche industrielle.

Taxation sur des éléments de capacité.

Forces et faiblesses du système en vigueur.

Rôle de la fiscalité dans les politiques publiques de gestion des ressources halieutiques en Mauritanie.

Quelques conclusions de l'expertise réalisée

- Dégradation progressive du montant des droits collectés (1,9 millions d'UM en 2000 contre 3,4 millions en 1997).
- Manque à gagner pour l'Etat estimé à 714 millions d'UM en 2000 (par rapport au maintien de l'ancien système).
- Diminution du poids relatif de la pêche pour les ressources budgétaires et modification de la structure de contribution (les droits d'accès à eux seuls ne représentent que 2,3 pour cent du budget du Gouvernement en 2000, contre 16 pour cent pour la taxe à l'exportation en 1996).

Evolution des performances comparatives des deux systèmes

- Difficile car:
 - d'autres changements contemporains sont intervenus (dégradation de l'état du stock de poulpe, plus accord de pêche avec l'Union européenne);
 - non fonctionnement du deuxième système tel qu'il avait été conçu (non recouvrement du droit d'accès de la pêche artisanale qui échappe à l'impôt sur les sociétés (2 pour cent IMF) et à la redevance d'accès plus la non actualisation du taux des redevances annuelles) .

Quelques constats sur la situation du secteur

- Stocks de poisson pleinement exploités à surexploités pour le poulpe (effort excédentaire sur le poulpe de 25 pour cent en 1998, 30 pour cent en 2002).
- Mauvaise situation apparente des entreprises nationales de pêche (surtout en ce qui concerne le segment industriel: 215 chalutiers nationaux en 1996, 125 en 2000).

Réflexions en cours et perspectives

- L'expertise sur la réforme de la fiscalité dans le secteur des pêches en 2002 recommande:
 - la mise à jour annuelle du montant des redevances comme prévu à l'origine;
 - d'introduire des éléments liés au produit et à sa valeur dans le calcul de la redevance (recouvrée au niveau de la douane).
- Réflexions sur le rôle de la fiscalité dans le cadre de l'élaboration du programme concernant l'exploitation du poulpe.

Les réformes fiscales dans le secteur des pêches en Ouganda

par

Godfrey Bahiigwa¹
Kenneth Mugambe²
Keizire Boaz Blackie³

1. Introduction

1.1 Importance nationale des pêches

Le secteur de la pêche joue un rôle important dans l'économie de l'Ouganda pour plusieurs raisons. C'est une source d'emploi direct et un moyen de subsistance pour environ un million de personnes, soit près de 4 pour cent de la population. D'après des sources gouvernementales, le secteur a contribué pour quelque 2,4 pour cent au produit intérieur brut (PIB) en 2002 [Ministry of Finance, Planning and Economic Development (MFPED), 2003]. Toutefois, en raison du manque de données de base, les ressources halieutiques en Ouganda, comme dans de nombreux autres pays, sont généralement sous-estimées. Des preuves en sont données dans une étude récente et détaillée (Banks, 2003) qui a attribué une valeur cinq fois plus élevée au secteur. Selon l'auteur elle s'élèverait à 220 millions de dollars EU et contribuerait pour 12 pour cent au PIB total en 2002. Un haut pourcentage (63 pour cent) de la valeur provenait du commerce intérieur du poisson, alors que le reste était le fait des exportations de poisson et de produits halieutiques lesquelles représentaient 81 millions de dollars EU.

L'Ouganda a la chance de pouvoir exporter d'importantes quantités de poisson portant principalement sur la perche du Nil du lac Victoria. Elles ont contribué pour 17 pour cent à la valeur totale des exportations en provenance de l'Ouganda en 2002 contre moins d'un pour cent en 1990 (Uganda Bureau of Statistics, 1998 ; DFR, 2002; MFPED, 2003). Le poisson représente à l'heure actuelle le principal produit d'exportation agricole non traditionnel et les importants revenus dégagés jouent un rôle de premier plan, contribuant à la stratégie de développement de l'Ouganda qui vise à permettre au pays d'accroître ses recettes en devises.

Le poisson joue un rôle très important dans la nutrition, fournissant des éléments nutritifs essentiels et représentant une source de protéines animales, notamment pour les pauvres qui ne sont pas en mesure d'acheter d'autres produits riches en protéines plus coûteux comme le bœuf, le porc ou le poulet. Il est estimé que la pêche nourrit environ 17 millions de personnes au taux annuel de consommation de 10 kg par habitant. Les espèces qui occupent une place importante dans la sécurité alimentaire et la nutrition des pauvres ne sont pas les mêmes que celles qui produisent les recettes tirées de l'exportation.

Le secteur fournit des emplois aux pêcheurs, aux marchands de poisson et aux personnes en assurant la transformation. C'est pourquoi il a un effet direct et indirect sur la réduction de la pauvreté en Ouganda. Les avantages immédiats viennent de la dépendance directe vis-à-vis de la pêche, notamment chez les communautés lacustres. Les avantages indirects découlent de l'emploi secondaire par le biais des services fournis à l'appui de la pêche.

¹ Chercheur universitaire principal, Economic Policy Research Center, Kampala, Ouganda.

² Directeur adjoint, Policy and Research Department, Ministry of Finance, Planning and Economic Development, Kampala, Ouganda.

³ Economiste principal, Department of Fisheries Resources, Ministry of Agriculture, Animal Industries and Fisheries, Entebbe, Ouganda.

1.2 Régime de propriété des ressources halieutiques

Les ressources halieutiques sont des biens communs confiés au gouvernement qui les gère pour le compte de la population ougandaise. Il ne possède pas ces ressources mais, par le truchement du Département des ressources halieutiques, il est responsable de leur préservation et leur gestion en général. Le fait que de nombreux utilisateurs agissent comme si les ressources halieutiques naturelles étaient illimitées est une source de grande préoccupation. Elles sont traitées comme des biens partagés auxquels quiconque peut avoir aisément accès. Il est estimé qu'elles sont un bien public qui appartient à tous mais à personne en particulier, ce qui encourage leur libre exploitation, productrice de gains rapides, et la compétition pour des ressources disponibles immédiatement sans se préoccuper de savoir si cela aura des répercussions sur leur durabilité à long terme.

1.3 Menaces pesant sur les ressources halieutiques

Malgré la croissance spectaculaire qui a caractérisé récemment les exportations de poisson, le secteur est menacé. Les captures ont atteint des niveaux sans précédent en 1993 atteignant 276 000 tonnes. Elles se sont établies depuis lors aux environs de 220 000 tonnes par an. Les tendances des captures et des exportations de poisson figurent à l'annexe 1. Les prises annuelles relativement stables signalées pendant la décennie écoulée masquent de sérieuses préoccupations concernant l'état des stocks dans la plupart des grandes masses d'eau. On s'inquiète notamment de l'augmentation marquée et rapide de l'effort de pêche qui entraîne la surpêche et l'emploi illégal et dangereux de méthodes et d'engins de pêche. On se préoccupe en outre des pratiques de pêche illicites qui déterminent la capture de poissons immatures, entravant ainsi le processus naturel de rajeunissement des stocks. Cette tendance est liée à la question de l'accès aux fonds de pêche qui sera traitée de façon plus détaillée dans les prochaines sections. Les menaces pesant sur la pêche ont un impact non seulement sur les moyens de subsistance des communautés qui en sont tributaires, mais aussi sur la croissance économique générale du pays.

1.4 L'approche antérieure de la gestion des pêches

Pendant des décennies, la gestion des pêches en Ouganda s'est fondée sur une approche basée sur une autorité centrale. Cette approche ne prévoit que peu ou pas de participation communautaire aux prises de décisions. Elle s'est également avérée coûteuse, nécessitant la présence d'un important personnel gouvernemental. A cause du manque de consultation avec les parties prenantes et les communautés, les règles étaient souvent considérées comme illégitimes et la population tendait à ne pas les respecter. Le non-respect, à son tour, entraînait une confrontation accrue entre l'Etat et les utilisateurs des ressources, et davantage de coûts de mise en application des règles que le gouvernement ne pouvait ou n'entendait pas supporter.

Avec l'avènement de la décentralisation dans les années 90, la responsabilité de la gestion des pêches est passée aux gouvernements locaux sous la surveillance du centre. Toutefois, en pratique, la situation n'a guère changé. Le secteur reste pauvre en ressources, notamment la pêche continentale au niveau mondial, et l'important rôle qu'il joue dans la réduction de la pauvreté et la croissance économique reste largement incompris. Jusqu'à tout récemment, la pêche ne suscitait guère d'intérêt et seuls de modestes financements lui étaient affectés aux niveaux national et du gouvernement local décentralisé. De ce fait, les ressources halieutiques et les moyens de subsistance du million ou davantage de personnes qui en sont tributaires continuent à être menacés.

C'est dans ce cadre que les chefs du secteur de la pêche ont compris qu'un changement radical s'imposait si l'on voulait utiliser sagement les ressources et garantir les moyens de

subsistance, en particulier pour les pauvres. Comment cet objectif est réalisé et la manière dont il est lié au besoin de réformes fiscales du secteur sont décrits dans les sections qui suivent.

2. Politiques, lois et institutions de pêche

Le secteur de la pêche passe actuellement par une période de grande transition où des réformes sont en cours pour renforcer et améliorer l'efficacité des politiques, de la législation et des institutions nationales. La transition comporte l'amélioration de l'organisation de la société civile, des liaisons plus étroites entre les communautés, l'industrie privée et le gouvernement, le resserrement des liens entre différents niveaux du gouvernement et entre les divers secteurs publics qui sont restés par tradition largement déconnectés.

2.1 La politique nationale des pêches

Pendant des décennies, le secteur ougandais de la pêche a été géré sans une stratégie claire. Ce n'est qu'en 2000 que le Département des ressources halieutiques a mis en route un processus participatif pour formuler une nouvelle politique nationale des pêches (PNP). Un large éventail de parties prenantes a participé au processus de formulation à tous les niveaux; il a donc pris pas mal de temps, aboutissant finalement à la soumission de la politique au Cabinet en 2003. La PNP comprend 13 objectifs qui sont résumés à l'annexe 2. Elle promeut avec force de nouvelles approches de la gestion, notamment la participation des populations locales à la cogestion des ressources halieutiques en partenariat avec les gouvernements locaux. Cette tendance est conforme aux principes généraux qui sous-tendent le plan général de modernisation de l'agriculture (PMA) et la politique de décentralisation du gouvernement. La politique des pêches souligne l'importance de liens directs avec les services consultatifs agricoles nationaux, un instrument novateur du PMA visant à fournir des services consultatifs financés publiquement et prêtés aux agriculteurs et aux pêcheurs par le secteur privé en fonction de la demande. Il faudra une réforme fiscale concernant la pêche et les autres ressources naturelles communautaires.

L'Office national des pêches (ONP) reconnaît la nécessité de mobiliser des financements durables pour les institutions de gestion des pêches à tous les niveaux, et d'introduire des réformes fiscales concomitantes en faveur de ces dernières. Il reconnaît aussi l'importance d'améliorer la collecte d'informations sur la pêche et aussi, de mettre en place des réformes fiscales au niveau local. La politique recommande d'adapter plus étroitement la recherche aux besoins des parties prenantes, et des réformes fiscales liées à la réforme institutionnelle plus générale au niveau national sont à l'étude au sein du nouveau réseau national de recherche agricole. On trouvera de plus amples informations sur ces réformes fiscales à la section 4.

2.2 La législation nationale des pêches

La loi relative à la pêche (1967) est la principale législation régissant la pêche en Ouganda. Elle concerne le contrôle des captures, la conservation du poisson, l'achat, la vente, la commercialisation et la transformation du poisson. La loi est désuète et devrait être révisée afin de traduire les changements survenus dans le secteur, notamment au cours des dernières années, et refléter la nouvelle politique de la pêche. Le Département des ressources halieutiques s'emploie à réviser la loi mais la procédure s'est avérée longue.

Entre-temps, le Département des ressources halieutiques a introduit une nouvelle législation de la pêche qui est nécessaire, sans plus attendre, dans des domaines clés, grâce à une série d'instruments statutaires. Le plus clairvoyant d'entre eux est la nouvelle législation qui

établit la gestion conjointe des ressources halieutiques⁴. Le gouvernement a accompli un pas important en confiant à sa population la cogestion des ressources en partenariat avec les gouvernements locaux. Cette initiative s'est réalisée par le biais d'une législation autorisant la formation d'unités de gestion de plage (UGP) communautaires pour la planification et la gestion de la pêche (voir 2.3).

Un deuxième domaine clé concerne le contrôle de l'accès aux pêcheries. Le Département utilise l'octroi de licences aux bateaux de pêche comme outil de gestion potentiel tant pour contrôler l'accès que pour dégager un revenu de la valeur des ressources halieutiques. La législation stipulée en décembre 2001 a délégué aux gouvernements locaux l'autorisation d'octroyer les licences.

Un troisième domaine de développement législatif porte sur la taxation croissante des bateaux de pêche, des licences de pêche et du commerce du poisson. Ces lois ont été introduites pour dégager une rente halieutique en vue d'accroître le revenu du gouvernement local, et pour décourager l'entrée de nouveaux exploitants dans des fonds de pêche soumis à une exploitation croissante.

2.3 Restructuration institutionnelle du secteur de la pêche

La réforme institutionnelle du secteur de la pêche a lieu simultanément à trois niveaux: micro, moyen et macro, avec de nouveaux liens entre ces niveaux.

Niveau micro

Au niveau micro, le Gouvernement appuie la création d'un réseau national de 500-700 unités de gestion de plage communautaires légalement responsabilisées. Les UGP seront établies à tous les points de débarquement officiellement désignés. Pour exploiter la ressource, le seul droit d'accès légal à ces points désignés est conféré par adhésion à une UGP. Si un pêcheur, un transformateur ou un commerçant n'adhère pas à une UGP il ne pourra opérer légalement dans la pêcherie. L'adhésion à l'UGP permet une participation active aux prises de décisions régissant la gestion des ressources halieutiques en partenariat avec le gouvernement local. Elle permet aussi le contrôle de l'accès aux ressources en limitant le nombre et le type de bateaux et d'engins de pêche. Les UGP peuvent établir des règles de gestion localement et au niveau du lac par des projets de loi et des ordonnances.

Niveau moyen

Les UGP sont instituées de façon à travailler en collaboration avec les gouvernements locaux et sont aussi liées aux gouvernements du niveau moyen à l'échelon du district ou interdistrict. Cette approche de la gestion des pêches est une voie révolutionnaire visant l'utilisation et la gestion intégrées durables de la ressource. La loi des UGP prévoit la collaboration et l'association avec d'autres UGP pour former des UGP de niveau supérieur et une association avec les organisations de gestion des lacs. Le premier organisme entièrement ougandais de gestion des lacs établi sur le lac George est connu sous le nom d'Organisation de gestion intégrée du bassin du lac George (LAGBIMO). Une organisation similaire sera constituée sur le lac Kyoga au début de 2004 et sera désignée sous le nom d'Organisation de gestion intégrée du lac Kyoga (LAKIMO). Ces organisations fournissent un cadre dans lequel œuvre la société civile en liaison étroite avec le gouvernement et, le cas échéant, avec l'industrie privée en vue de développer, mettre en œuvre et surveiller la performance et l'impact des plans de gestion intégrée des lacs. Les organisations lacustres jouissent de l'identité juridique en vertu de la loi du gouvernement local de 1997.

⁴ The Fishing (Beach Management) Rules, Statutory Instrument No. 35, 11 juillet 2003.

Niveau macro

Au niveau national, un processus est en cours pour transformer le Département des ressources halieutiques en un organisme autonome appelé Office des pêches de l'Ouganda (OPO). Cet organisme central réunira tous les intéressés à la pêche du pays et les reliera aux organisations du niveau moyen, aux UGP locales et aux organismes internationaux de gestion de la pêche comme l'Organisation des pêches du lac Victoria. Simultanément, le ministère dont relève le Département fait lui-même l'objet d'une réorganisation structurelle et fonctionnelle à laquelle devra être associé un nouvel Office des pêches.

Les UGP résolvent-elles le problème de l'accès libre?

A notre avis, les UGP représentent une nouvelle approche de la gestion des pêches par rapport à l'approche centralisée préalable. Cependant, bien qu'elles constituent une amélioration, il n'est guère probable qu'elles puissent résoudre entièrement le problème de l'accès libre. A long terme, il semble inévitable que l'Ouganda doive prendre d'autres mesures comme la définition des droits de propriété dans les pêcheries, droits qui devront être transférables. En outre, il n'est pas clair quelles incitations ou solutions de rechange s'offrent aux UGP qui sont «exclues» des pêcheries, même si elles dépendaient d'elles antérieurement pour leur survie. Quoi qu'il en soit, si elles finissent toutes par devenir membres des UGP quelle différence y aura-t-il par rapport à la situation précédente au plan de la limitation de l'accès?

3. Politiques fiscales en matière de pêche

Les politiques fiscales intéressant directement les pêches en Ouganda couvrent un grand nombre de domaines, y compris les coûts des intrants, l'accès aux pêcheries, la transformation du poisson, la commercialisation, le suivi et les coûts de gestion. Les politiques fiscales sont liées aussi bien à des mécanismes «intérieurs» au sein du secteur de la pêche, comme l'extraction d'un revenu économique, qu'à d'autres «extérieurs», c'est-à-dire hors du secteur mais qui ont une forte influence sur son efficacité.

3.1 Politiques intérieures des pêches

Un revenu économique est un excédent économique maximal qui peut être dégagé de la pêche pendant que l'industrie de la pêche continue d'opérer avec efficacité. Une des justifications de l'extraction d'une part ou de la totalité de la rente halieutique potentielle se fonde sur le principe que les stocks de poisson représentent une ressource nationale, et que la société tout entière doit recevoir une part des avantages découlant de leur exploitation. Des études (Arnason, 1990, par exemple) montrent que, dans des pêcheries bien gérées, la rente économique varie normalement entre 10 et 60 pour cent de la valeur brute des débarquements. En Ouganda, la valeur brute annuelle des débarquements est d'au moins 220 millions de dollars EU. De ce fait, les rentes potentielles devraient s'élever à au moins 20 millions de dollars EU et éventuellement atteindre, voire même dépasser, 100 millions de dollars EU par an.

Toutefois, la question clé réside dans le fait que les rentes halieutiques en Ouganda ne sont pas dégagées correctement. Même celles qui le sont au travers des mécanismes fiscaux décrits ci-dessous sont rarement réinvesties ou réutilisées (du moins pas directement) en faveur de la gestion et de la durabilité des pêches. La pratique courante consiste à extraire des rentes qui sont déposées auprès des trésoreries nationales ou locales, ou de particuliers n'appartenant pas au secteur de la pêche. Les fonds provenant des trésoreries nationales servent à financer, entre autres, des biens publics comme les routes ou d'autres infrastructures sociales.

Niveau du gouvernement central

Au niveau central, il existe deux principaux instruments: les licences de transformation industrielle et le certificat d'inspection sanitaire.

(a) *Licence de transformation industrielle du poisson*

La licence de transformation industrielle du poisson est une licence annuelle délivrée par le Département des ressources halieutiques à toutes les usines de transformation. Elle est généralement émise contre un versement annuel de 500 000 U Sh (environ 256⁵ dollars EU) pour chaque usine de transformation opérante.

(b) *Certificat d'inspection sanitaire*

Le Département est tenu de certifier la qualité et la salubrité du poisson, en particulier pour l'exportation. Tout le poisson destiné au marché d'exportation est certifié par le Département par l'émission d'un certificat d'inspection sanitaire après la réalisation de tests de qualité et de salubrité sur des échantillons de chaque expédition⁶ ou lot de poisson exporté. Ce certificat est émis contre un versement de 2 000 U Sh (environ 10 dollars EU) par expédition.⁷

Niveau du gouvernement local

En vertu du processus de décentralisation, les gouvernements locaux sont organisés sur deux niveaux et jouissent de l'identité juridique et de l'autonomie. Le premier est le niveau du district, à savoir le gouvernement local immédiatement inférieur au central. Le deuxième est le niveau du sous-comté, à savoir le gouvernement local immédiatement inférieur au district. Il existe des unités administratives gouvernementales en dessous du niveau du sous-comté, à celui de la paroisse et du village. Au titre de ces administrations locales, des services limités de vulgarisation en matière de pêche sont fournis, alors que l'accent porte fortement sur la collecte des revenus par le personnel de pêche. Il existe une vaste panoplie d'impôts et de droits relatifs à la pêche. Les niveaux de la plupart d'entre eux sont fixés par le gouvernement central. Les ressources qu'ils génèrent sont remises au gouvernement local. Les gouvernements locaux appliquent les instruments fiscaux suivants:

(a) *Licence du bateau de pêche*

Dans les pêcheries ougandaises, le droit de pêche est soumis à une licence annuelle délivrée au bateau de pêche par les départements des pêches du district. Jusqu'à très récemment la licence coûtait 12 000 U Sh (8 dollars EU) pour de petites pirogues de planches sans moteur et 17 000 U Sh (9 dollars EU) pour des bateaux à moteur. Cependant, avec les dernières réformes, le prix des licences a considérablement augmenté (voir section 4).

(b) *Licence de pêche*

En pratique, la licence de pêche, bien qu'elle soit prévue dans les principales lois sur la pêche, n'a été taxée largement ou strictement que jusqu'à très récemment, et elle fait l'objet de l'une des réformes fiscales en cours (voir section 4). Les frais annuels individuels varient entre 5 000 et 7 000 U Sh (2,5-4 dollars EU) et sont payés par les

⁵ Le cours actuel (septembre 2003) est le suivant: 1dollar EU = 1950 U Sh.

⁶ En vertu des règlements sur la pêche (assurance de la qualité) de 1997, une expédition est «la quantité de produits de la pêche expédiés à un ou plusieurs consommateurs dans le pays de destination et acheminée par un seul moyen de transport». Par ailleurs, le lot est «la quantité de poisson ou de produits de la pêche obtenue dans des circonstances pratiquement identiques, pendant la période de temps indiquée par un code spécifique».

⁷ Statutory Instruments 1998 No. 56, section 6 (3) of the Fish (Quality Assurance) Rules 1998 Under section 43 of the Fish Act, (Cap. 228).

membres de l'équipage qui sont généralement beaucoup plus pauvres que les armateurs.

(c) *Licence des marchands de poisson*

Il s'agit d'une licence relative à la vente du poisson ayant différentes valeurs en fonction du district et de l'étendue géographique de l'opération commerciale. Jusqu'à récemment, le prix d'une licence annuelle pour des commerçants opérant dans un seul district allait de 5 000 à 15 000 U Sh (2,5-7,5 dollars EU) pour les petits commerçants. Des droits plus élevés (10 dollars EU) frappaient le commerce motorisé entre les districts. Le prix de la licence des marchands de poisson a été redressé au titre d'un nouvel instrument statutaire (voir section 4).

(d) *Licence de commercialisation*

Des licences de commercialisation sont exigées pour tous les commerçants des marchés secondaires et primaires. Les frais varient d'un endroit à l'autre et suivant la taille du marché. Au marché primaire, aux points de débarquement du poisson, des droits sont aussi exigés mais ils sont payés dans le cadre d'un système d'adjudication organisé par les gouvernements de district. Les systèmes d'adjudication sont illustrés au paragraphe f) ci-dessous.

(e) *Taxes sur le débarquement du poisson*

Une taxe journalière de débarquement est appliquée par le gouvernement local à tous les points de débarquement désignés. Elle est d'environ 500 U Sh (0,25 dollar EU) par bateau. Cette taxe est perçue suivant un système d'adjudication (voir paragraphe f).

(f) *Adjudication des taxes*

Le gouvernement ougandais a entamé un processus radical de décentralisation où l'adjudication de la prestation de services est désormais largement répandue dans le pays et appliquée à tous les secteurs. Les fonds de pêche sont les seules ressources communautaires naturelles sujettes à ce système d'adjudication de la prestation de services. Le service mis en adjudication est le recouvrement des taxes. Les taxes relatives au débarquement et à la commercialisation, et les autres taxes connexes sont prélevées par les adjudicataires qui paient aux gouvernements locaux un prix convenu établi dans leur soumission contre le droit de recouvrer ces taxes pour le compte des gouvernements locaux. Le bénéfice pour l'adjudicataire est le montant qui excède le prix minimal payé au point de débarquement plus les coûts du recouvrement des taxes.

Il est clair que ce système d'adjudication est une affaire hautement rentable qui fait l'objet d'une vive concurrence. Il a été estimé que le bénéfice annuel tiré du système est d'environ 150 000 dollars EU sur le lac Kyoga, et qu'il pourrait même atteindre 1,5 million de dollars EU sur le lac Victoria. Ces bénéfices ne sont jamais réinvestis dans la gestion et le développement de la pêche. En outre, ils entraînent un surprix pour les utilisateurs des ressources, en particulier les plus pauvres et minent les efforts de promotion de la gestion durable de la ressource. Le système d'adjudication est l'un des domaines clés qui appelle une réforme fiscale radicale.

Niveau communautaire

Outre les nombreux impôts et droits sur les licences décrits plus haut, il existe beaucoup de taxes non officielles imposées au moment du débarquement du poisson. Elles se présentent normalement sous la forme d'une certaine quantité de poisson prélevée sur chaque bateau, ou parfois d'une somme d'argent. Un grand nombre de ces taxes étaient imposées par des comités du point de débarquement. Il s'agit de groupes dont la formation est encouragée par le gouvernement et qui se composent des gros armateurs et marchands de poisson présents

aux points de débarquement. D'autres taxes sont aussi perçues illégalement par le personnel local des pêches.

3.2 Politiques fiscales extérieures

Parmi les politiques fiscales plus générales établies hors du secteur de la pêche mais qui ont une forte influence sur ce dernier figurent les suivantes:

- allocations budgétaires du gouvernement central: la pêche est traditionnellement sous-estimée par le Ministry of Agriculture, Animal Industries and Fisheries (MAAIF) et ne reçoit qu'un faible budget malgré son importance;
- subventions aux importations: exemption d'impôts sur les filets de pêche.

4. Réformes fiscales en matière de pêche

4.1 Réformes intérieures

Dans le secteur ougandais de la pêche, il existe plusieurs options où des réformes fiscales permettraient de dégager des rentes et d'améliorer leur valeur pour le secteur. Elles se basent sur le principe de «l'utilisateur payeur», ainsi que sur d'autres moyens de recouvrer les coûts de la gestion de la pêche à partir du secteur lui-même plutôt que de compter sur les transferts d'argent du gouvernement. Il convient de noter aussi que les pêcheries bien gérées produisent normalement des rentes économiques⁸. Des études empiriques (voir Arnason, 1990; Bjorndal, 1990⁹ et d'autres) laissent entendre que les rentes économiques potentielles de la pêche pourraient varier entre 10 et 60 pour cent de la valeur brute des débarquements. En Ouganda, il est estimé que la valeur brute des débarquements s'élève à au moins 200-300 millions de dollars EU par an environ. Par voie de conséquence, les rentes potentielles devraient atteindre au moins 20 millions de dollars EU, voire même plus de 100 millions de dollars EU par an.

Ci-après sont proposées des stratégies fiscales que le secteur de la pêche peut appliquer pour accroître ses rentes et les destiner à l'augmentation des profits dans le secteur. Elles sont examinées à trois différents niveaux de la gestion de la pêche, à savoir les niveaux national, du gouvernement local (district) et communautaire.

Niveau national

Au niveau national, il a été proposé de taxer les exportations de poisson pour générer des rentes permettant de mieux gérer les affaires du sous-secteur de la pêche. Un pourcentage de 3 pour cent a été suggéré, chiffre inférieur aux 6 pour cent qui frappent les exportations de poisson en Tanzanie. En Ouganda, l'analyse a montré qu'une telle taxe n'influencerait pas la compétitivité des entreprises de transformation ou des exportateurs de poisson. En tout état de cause, l'idée de taxer les exportations n'est pas nouvelle en Ouganda. L'industrie du café le fait depuis quelque temps et les activités de l'Office ougandais pour le développement du café sont financées grâce à une taxe d'un pour cent sur les exportations

⁸ Une rente économique est l'excédent économique maximum pouvant être dégagé de la pêche pendant que l'industrie continue à opérer efficacement. Pour justifier l'extraction d'une partie ou de la totalité de la rente halieutique potentielle on se fonde sur le principe suivant lequel les stocks de poisson représentent une ressource nationale et que la société devrait recevoir une part des avantages de leur exploitation.

⁹ Arnason, R. 1990. A numerical model of the Icelandic Demersal Fisheries. Dans G. Rodrigues (éd.) Operations Research and Management in Fishing . Nato ASI vol. 189. Kluwer. Bjorndal. T. 1990. A Bio-economic Analysis of North sea Herring. Dans G. Rodrigues (éd.) Operations Research and Management in Fishing. Nato ASI vol. 189. Kluwer.

de café. De même, l'Office national des pêches proposé pourrait être partiellement financé grâce à une modeste taxe imposée sur les exportations de poisson plutôt que de compter sur une trésorerie nationale étranglée.

Niveau du district

Au niveau du district, le revenu direct tiré de la pêche provient des recettes dégagées grâce au système d'adjudication des taxes qui sont perçues par des adjudicataires privés aux points de débarquement, et de différents taxes/impôts sur l'accès (licences des bateaux, permis de pêche), la transformation et le commerce. Récemment, le gouvernement central a considérablement augmenté la taxation des licences existantes, à savoir les licences des bateaux de pêche et celles des commerçants de poisson nationaux et étrangers. Il en est résulté un accroissement marqué du revenu halieutique remis aux gouvernements locaux. Le gouvernement central étudie à l'heure actuelle la façon d'utiliser une partie de ce revenu pour financer l'Office national des pêches.

Les fonds générés par la taxation de la pêche sont actuellement affectés aux activités générales du gouvernement local, sans que soient pris en compte les besoins de la pêche qui en est le premier producteur. La loi du gouvernement local de 1997 stipule que le district versera 65 pour cent du revenu local aux sous-comtés qui, eux, devraient remettre 25 pour cent du montant au conseil local. Même si ce mécanisme transfère les ressources aux gouvernements locaux inférieurs, aucune garantie n'assure qu'ils seront investis dans la gestion de la pêche. Il faut des efforts particuliers pour assurer que le revenu halieutique (du moins un pourcentage) sera réutilisé dans la gestion de la pêche. Il s'agit là d'une réforme qui adoptera sans doute deux approches. La première prévoit l'affectation directe d'une part des nouvelles taxes sur la pêche aux UGP communautaires à des fins de gestion (voir le paragraphe suivant). La deuxième envisage le financement des services de gestion de la pêche relevant du district ou d'organisations créées à ce niveau comme LAGBIMO sur le lac George.

Niveau communautaire

Les parties prenantes du secteur de la pêche paient des droits et des taxes qui sont remis aux gouvernements de district ou constituent le bénéfice des adjudicataires. Le système des UGP changera, dans une certaine mesure, cet état de choses en faisant participer les communautés aux décisions concernant la façon dont les revenus locaux dégagés de la pêche sont utilisés pour en améliorer la gestion et le développement. La législation des UGP prévoit trois dispositions pour la réforme financière: 1) prélèvement de 25 pour cent de l'argent dégagé de la délivrance de licences relatives aux déplacements de poisson au point de débarquement, comme le prescrit l'instrument statutaire n° 61 de 2002; 2) versement des bénéfices générés par le système d'adjudication aux UGP gagnantes au point de débarquement du district; et 3) prélèvement d'une certaine quantité de poisson ou paiement d'une somme convenue par débarquement comme établi par les projets de loi approuvés par les conseils locaux, en vertu de la section 40(1)) de la Loi du gouvernement local de 1997 (Government of Uganda, 2003).

Aucune de ces méthodes n'est entièrement satisfaisante. La première est une taxe additionnelle introduite par le centre pour permettre d'identifier l'origine du poisson et ses mouvements après le débarquement. Cette identification a été imposée aux produits d'exportation par l'Union européenne (UE) relativement à la perche du Nil, mais elle est désormais appliquée par la loi à toutes les espèces ougandaises de poisson. La deuxième admet le système d'adjudication mais ne propose rien pour corriger cette méthode abusive et inéquitable. La troisième alourdit le fardeau fiscal des producteurs seulement, et ne saura être populaire tant que l'adjudicataire continuera à percevoir le même type de taxe.

Une solution de rechange, qui est actuellement à l'étude, consisterait dans l'élimination du système d'adjudication et son remplacement par une taxe sur l'exploitation du fond de pêche à verser au gouvernement de district par les UGP. Les analyses financières montrent que ce système, lorsqu'il est appliqué, accroîtra les fonds du gouvernement local, diminuera les taxes sur l'utilisation de la ressource et laissera un montant substantiel pour la gestion et le développement de la pêche. Il offre aussi la possibilité de simplifier le système local de taxation de la pêche, retenu assez complexe, et prend en compte son impact sur la réduction de la pauvreté parmi différents groupes de parties prenantes.

4.2 Financement extérieur

Le plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (PAEP) énonce la stratégie adoptée par l'Ouganda pour réduire ce fléau. Le plan oriente le développement national et le cadre budgétaire. Vu la compétition croissante pour les allocations budgétaires du gouvernement central établies dans le cadre des dépenses à moyen terme, il est essentiel que les secteurs individuels entrent dans ce processus de compétition, afin de s'assurer une part adéquate des financements. L'Ouganda a également adopté une approche sectorielle du développement. Cette approche exige l'introduction d'analyses financières améliorées dans les plans stratégiques sectoriels budgétisés.

Le secteur de la pêche a répondu favorablement à ces nouvelles initiatives. A l'heure actuelle il déploie beaucoup d'efforts pour rehausser son image en Ouganda en démontrant l'importance de son rôle dans la réduction de la pauvreté et la croissance économique. Il est activement impliqué dans la révision du plan d'éradication qui s'effectue tous les trois ans. Il a mis au point un plan stratégique détaillé et budgétisé qui fournit une feuille de route pour l'application de la nouvelle politique halieutique nationale.

Le secteur s'emploie activement à attirer des programmes d'aide extérieure dans le cadre du MTEF, ainsi que des financements nationaux additionnels par le biais de l'initiative d'exportation stratégique du gouvernement.

Le secteur travaille en liaison étroite avec le programme NAADS et a établi un groupe de travail NAADS sur la pêche. Il est en outre un membre actif du Groupe de travail NAADS/NR. Il se sert de ces organismes pour influencer le programme dans les domaines clés de la réforme fiscale, notamment pour le secteur de la pêche. Le Département des ressources halieutiques promeut l'établissement de fonds spéciaux au niveau du district pour appuyer les ressources naturelles en copropriété. Ils serviront à organiser la formation des UGP et d'autres services consultatifs, comme la diffusion locale des résultats de la recherche.

RÉFÉRENCES

- Arnason, R.** 1990. «A numerical model of the Icelandic Demersal Fisheries» dans G. Rodrigues (éd.) *Operations Research and Management in Fishing*. NATO ASI vol. 189. Kluwer.
- Banks, R.** 2003. The Uganda Fisheries Authority: Draft Business Plan. MAAIF, mars 2003.
- Bjorndal, T.** 1990. «A Bio-economic Analysis of North sea Herrin» dans G. Rodrigues (ed.) *Operations Research and Management in Fishing*. NATO ASI vol. 189. Kluwer.
- Government of Uganda (GOU).** 2003. *The Fish (Beach Management) Rules, 2003*. Statutory Instrument Supplement No. 35 of 2003.

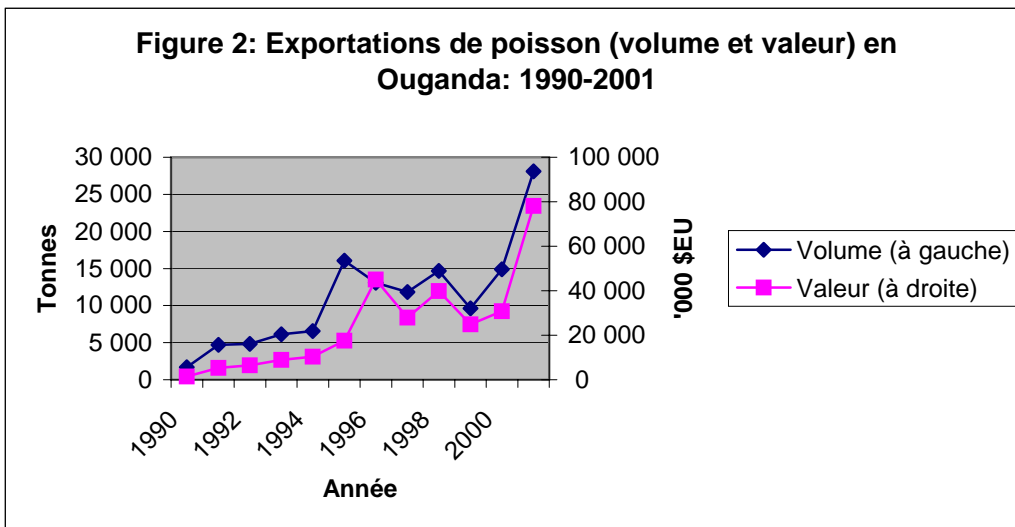
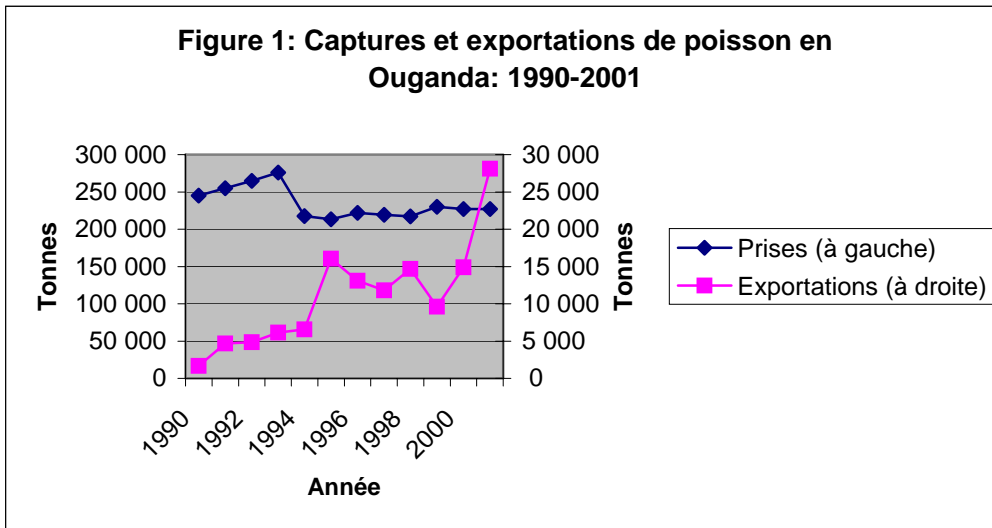
Ministry of Finance, Planning and Economic Development (MFPED). 2003. *Background to the Budget, 2003/04.* Juin 2003.

Uganda Bureau of Statistics (UBOS). 1998. *Statistical Abstract 1998.*

Uganda Bureau of Statistics (UBOS). 1998. *Statistical Abstract 2002.*

Department of Fisheries Resources (DFR). 2002. *National Fisheries Policy for Uganda.*

ANNEXE 1: TENDANCES DES CAPTURES ET DES EXPORTATIONS DE POISSON



Production et exportations de poisson en Ouganda

Année	Exportations (volume) (TM)	Exportations (valeur) '000 de \$EU	Exportations totales '000 de \$EU	Part de l'exportation (% valeur)
	1 664	1 386	177 658	0,78
1991	4 687	5 313	184 263	2,88
1992	4 851	6 498	146 767	4,43
1993	6 138	8 943	201 231	4,44
1994	6 564	10 403	459 939	2,26
1995	16 046	17 541	553 938	3,17
1996	13 100	45 030	703 993	6,40
1997	11 819	27 864	594 628	4,69
1998	14 688	39 879	536 747	7,43
1999	9 628	24 837	478 750	5,19
2000	14 894	30 818	401 645	7,67
2001	28 119	78 150	451 765	17,30
2002	27 370	80 850	475 530	17,00

ANNEXE 2: OBJECTIFS DE LA POLITIQUE HALIEUTIQUE NATIONALE

- 1 **Gestion et développement durable de la pêche:** La pêche sera gérée et développée, afin de promouvoir l'utilisation socialement et économiquement durable des ressources halieutiques et la protection des écosystèmes aquatiques; elle devra aussi répondre aux besoins des générations présentes sans mettre en danger la capacité des générations futures de satisfaire les leurs.
- 2 **Décentralisation et participation communautaire à la gestion de la pêche:** Les parties prenantes participeront à la gestion de la pêche en déléguant la responsabilité de certaines prises de décisions aux gouvernements locaux et aux communautés.
- 3 **Partenariat aux niveaux du district, du sous-comté et de la communauté dans la gestion de la pêche:** Le district, les sous-comtés et les communautés collaboreront à la gestion de pêcheries et d'écosystèmes aquatiques partagés.
- 4 **Institutions et mécanismes de financement:** Des institutions viables et des mécanismes de financement pour la gestion améliorée de la pêche seront identifiés et établis.
- 5 **Investissement dans la pêche:** On encouragera des investissements publics, privés et communautaires qui sont écologiquement, socialement et économiquement durables dans le secteur de la pêche.
- 6 **Planification et formulation de politiques:** Une planification et des politiques participatives et transparentes seront à la base de la gestion de la pêche.
- 7 **Information:** Des systèmes efficaces pour la collecte, la compilation, l'analyse, l'emmagasinage et la diffusion d'informations seront établis à des fins de planification, de gestion, de suivi et d'évaluation.
- 8 **L'environnement et la pêche:** On réduira au minimum les effets nocifs sur l'environnement et on établira pour ce faire des mécanismes aux niveaux appropriés.
- 9 **Pisciculture:** On incitera à développer la pisciculture pour combler le fossé entre les disponibilités de poisson et la demande d'aliments à base de poisson.
- 10 **Qualité et valeur ajoutée du poisson après capture:** On prendra des mesures pour assurer/renforcer la qualité, la salubrité et la sécurité pour la consommation humaine, ainsi que la valeur du poisson récolté et des produits de la pêche.
- 11 **Etudes de marché et commerce du poisson:** On prendra des mesures pour obtenir des augmentations durables de la valeur et du volume du poisson commercialisé pour la consommation nationale et l'exportation.
- 12 **Valorisation des ressources humaines:** Le gouvernement introduira des programmes détaillés de formation et consultation pour renforcer les capacités des ressources humaines et accroître les niveaux des connaissances, compétences et expertise dans les sous-secteurs publics et privés de la pêche.
- 13 **Recherche:** Des enquêtes économiques, environnementales et techniques sur des questions relatives à la pêche, y compris la mise au point de technologies appropriées, seront promues en fonction du développement de la pêche et des besoins de sa gestion.

Les réformes fiscales dans le secteur des pêches au Kenya

par

Nancy K. Gitonga¹ et Robin Achoki²

1. Introduction

Le sous-secteur de la pêche du Kenya peut contribuer notablement à l'économie nationale par la création d'emplois, les recettes en devises, la réduction de la pauvreté et le soutien à la sécurité alimentaire. La production halieutique annuelle du Kenya s'élève à environ 200 000 tonnes, et permet aux pêcheurs de gagner plus de 7 milliards de Sh K (à peu près 90 millions de dollars EU). Le caractère communautaire des ressources halieutiques naturelles les rend vulnérables à la mauvaise gestion car elles sont libres et, dès lors, sans surveillance.

Le Département des pêches est chargé de faciliter le développement et la gestion du sous-secteur de la pêche. Le potentiel de ce sous-secteur n'a pas été pleinement réalisé en raison de la faible priorité que lui ont accordée les décideurs, du fait peut-être de la méconnaissance de son potentiel. Les systèmes actuels de prises de décisions du sommet à la base, qui n'engagent pas les parties prenantes, l'absence d'un plan de développement cohérent, et la faible priorité donnée au secteur en termes de budget ont nuit à sa croissance. Le déplacement fréquent du département entre les différents ministères montre bien la priorité limitée dont il jouit.

L'Institut kenyan des pêches et de la recherche maritime est chargé, par un acte du Parlement, de la recherche sur les ressources aquatiques, y compris la pêche. Le faible niveau des financements affectés à la recherche et le système quelque peu confus de collaboration pour le partage des résultats entre l'institut et les acteurs clés du secteur ont également freiné la croissance de la pêche. Les principales contraintes contribuant au faible développement du secteur, notamment de la pêche maritime et de la pisciculture, paraissent d'ordre institutionnel. Ces contraintes comprennent le manque d'informations en provenance des institutions de recherche sur la répartition, l'abondance et la durabilité des rendements des fonds de pêche, et l'absence de données adéquates sur des facteurs qui pourraient accélérer la croissance de la pisciculture. L'absence d'une politique détaillée et d'un plan-cadre pour la pêche exacerbe ultérieurement le problème.

1.1 Perspectives pour le sous-secteur

Améliorer la production halieutique en vue d'atteindre un rendement durable, afin d'améliorer les revenus des pêcheurs et des pisciculteurs, de contribuer à l'atténuation de la pauvreté, la diminution du chômage et le renforcement de la sécurité alimentaire aux niveaux tant du ménage que national.

1.2 Mandat

Le Département des pêches a pour mandat le développement et la gestion de la pêche. Le mandat juridique est énoncé dans la Loi sur la pêche (Cap 378) du Kenya.

¹ Directeur des pêches, Ministry of Livestock & Fisheries Development, P.O. Box 58187, Nairobi, Kenya, samaki@saamnet.com.

² Economiste principal, Ministry of Finance, P.O. Box 30009, Nairobi, Kenya, rachoki@hotmail.com

1.3 Énoncé de mission

Faciliter la gestion et le développement durables des ressources halieutiques, afin d'assurer des disponibilités et une consommation croissantes de poisson et produits de la pêche et procurer des avantages socioéconomiques dans un milieu écologiquement viable.

1.4 Objectif stratégique

Faciliter l'utilisation et la conservation des ressources halieutiques naturelles et promouvoir le développement de la pisciculture et de la pêche récréative.

1.5 Objectifs/buts de la politique

- 1.5.1 Accroître au maximum la production de poisson sur une base durable afin d'améliorer les avantages socioéconomiques pour les pêcheurs et les pisciculteurs, et contribuer à la sécurité alimentaire.
- 1.5.2 Réduire les pertes après capture en diffusant des technologies appropriées à l'intention des pêcheurs, transformateurs, commerçants et pisciculteurs.
- 1.5.3 Assurer la salubrité du poisson et des produits de la pêche par l'amélioration et la stabilisation de ces produits.
- 1.5.4 Accroître la consommation par habitant.
- 1.5.5 Stimuler la commercialisation du poisson pour étendre et maintenir sa part du marché local et international.

1.6 Fonctions du Département

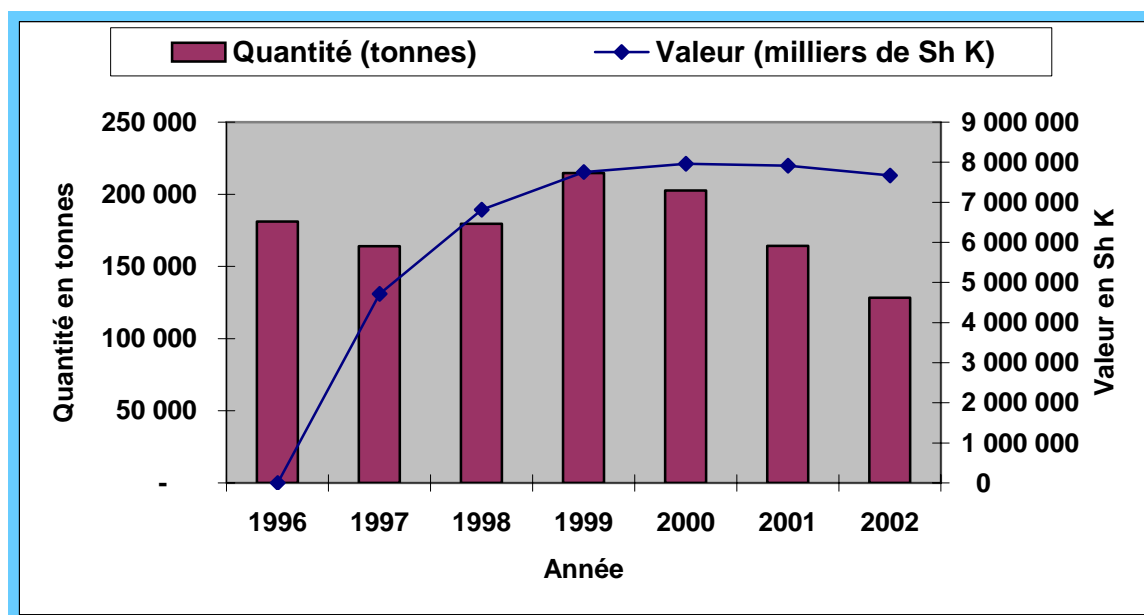
- Faciliter la gestion et la conservation des ressources halieutiques naturelles
- Promouvoir le développement de la pisciculture
- Assurer la qualité et la salubrité du poisson
- Réglementer la commercialisation du poisson
- Promouvoir la pêche récréative
- Développer les techniques de pêche

2. Importance de la pêche au Kenya

La pêche est un mode de vie pour les communautés de pêcheurs. Une importance sociale considérable est attribuée aux activités de pêche, comme la fabrication ou la réparation de filets, la construction de bateaux, les concours de pêche, etc. Les produits de la pêche assurent un régime alimentaire riche en protéines et permettent, dès lors, d'améliorer la nutrition et la santé des communautés vivant dans les zones de pêche.

La pêche contribue à l'économie du pays par la création d'emplois, la génération de revenus et les recettes en devises (Figure 1). Le secteur de la pêche promeut aussi d'autres industries apparentées comme la fabrication de filets et de matériel d'emballage, la construction de bateaux, etc. Plus de 500 000 personnes sont directement employées par le secteur, alors que plus d'un million en tire des avantages. La pêche en eau douce, notamment dans le lac Victoria, fournit un moyen d'existence à 35 000 pêcheurs environ et la pêche maritime assure la survie de plus de 8 000 autres. La majorité d'entre eux sont des artisans pêcheurs qui utilisent des bateaux de pêche non mécanisés. Le pays gagne environ 4 milliards de Sh K (près de 50 millions de dollars EU) en devises et les pêcheurs plus de 7 milliards, ce qui contribue à l'atténuation de la pauvreté dans le Kenya rural.

Figure 1: Production et valeur totales du poisson au Kenya en 1996-2002



Les ressources halieutiques sont une source de loisirs. La pêche sportive et la pêche à la ligne encouragent le tourisme au Kenya. La pêche sportive au gros contribue notablement au tourisme côtier, mais son importance dans le secteur de la pêche est limitée par le système inadéquat de permis et de suivi qui prévaut et devrait être révisé pour refléter correctement sa contribution à la pêche. Le processus de révision de la pêche sportive, qui devrait commencer par une consultation avec les parties prenantes, devrait établir un système permettant la gestion durable des stocks de poisson les plus recherchés pour le sport, et assurer qu'une rente proportionnelle soit tirée de ce type de pêche. Il faudrait développer la pêche sportive à la ligne dans les rivières et les lacs renfermant des truites jusqu'aux niveaux voulus. On devrait rétablir et intensifier le programme d'empoissonnement des rivières à truites par la modernisation des éclosiers existants et la création de nouvelles.

3. Pêche en eau douce

Il s'agit des ressources halieutiques présentes dans les lacs, les barrages et les rivières. Le lac Victoria est la principale source de production de poisson d'eau douce du pays, contribuant pour plus de 90 pour cent à l'ensemble des débarquements de poisson au Kenya (Figure. 2). Les principales espèces commerciales d'eau douce comprennent la perche du Nil (trouvée principalement dans le lac Victoria et en petite quantité dans le lac Turkana), le tilapia et les sardines d'eau douce connues localement sous le nom d'*omena*. Cependant, la perche du Nil contribue pour plus de 50 pour cent aux débarquements de poisson du lac Victoria (Figure 3). Trois états partenaires d'Afrique de l'Est, à savoir le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie, se partagent le lac Victoria, le Kenya détenant la part la plus faible (6 pour cent) et la Tanzanie la principale (49 pour cent). La part du Kenya est très productive en raison du grand nombre de cours d'eau qui se jettent dans le lac.

Figure 2: Contribution du lac Victoria à la production halieutique nationale

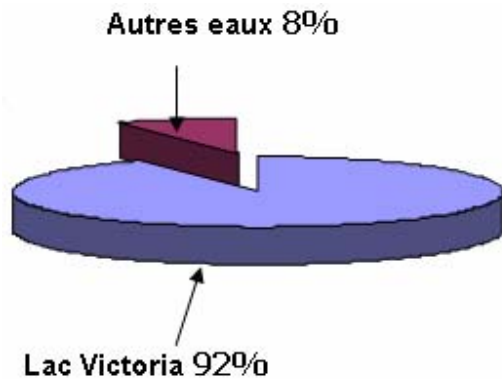
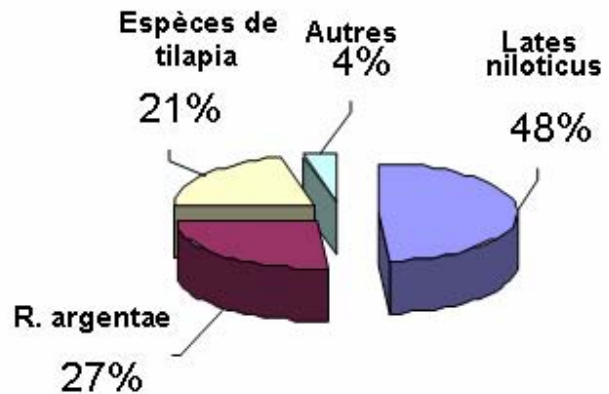


Figure 3: Contribution de la perche du Nil à la production halieutique nationale



4. Pêche maritime

Cette pêche intéresse 12 milles nautiques d'eaux territoriales et les 200 milles nautiques de la ZEE. Les ressources marines sont abondantes et il existe un large éventail de ressources côtières et hauturières ayant un bon potentiel de développement (Habib, 2003).

La zone maritime kenyane est bordée par une côte mesurant quelque 420 km de long en ligne droite et s'étendant sur environ 880 km si l'on tient compte des contours des côtes. Le pays s'étend au sud de l'équateur entre 0° 40' et 4° 40' de latitude S. Une grande partie de la côte est occupée par des mangroves et des marécages. La superficie totale de la ZEE du Kenya est d'environ 230 000 km².

Les eaux de l'océan Indien du sud-ouest, notamment les eaux côtières d'Afrique de l'Est, sont soumises à deux milieux océaniques distincts. La saison des moussons du sud-est, de mai à septembre, se caractérise par des vents violents, des mers agitées et une faible productivité, alors que les moussons du nord-est, d'octobre à avril, se distinguent par un temps chaud et calme, des vents modérés et une meilleure productivité.

Les pêcheries côtières connues du Kenya comprennent les riches zones entourant l'archipel Lamu, la baie d'Ungwana, la North Kenya Bank et la rive de Malindi. Le gros de la pêche maritime est réalisé dans les petits fonds côtiers par des artisans pêcheurs qui utilisent de simples bateaux et engins comprenant des filets maillants, des filets à requins, la ligne et l'hameçon ainsi que les nasses. Ces pêcheurs opèrent quelque 4 800 bateaux en grande partie non motorisés pour produire de 6 à 7 000 tonnes de poisson par an, d'une valeur de plus de 500 millions de Sh K. Les prises annuelles ont oscillé entre 4 000 et 10 000 tonnes sur une période de plus de 20 ans. La pêche à la crevette, dont on tire environ 400 tonnes par an, est réalisée par des chalutiers commerciaux à partir de deux pêcheries d'eau saumâtre, ce qui cause souvent des conflits entre eux et les artisans pêcheurs, lorsque les filets de ces derniers sont détruits.

Dans les années 70, deux enquêtes ont été menées pour estimer le potentiel de pêche maritime. D'après les résultats des enquêtes, le rendement potentiel en poisson démersal hors du récif serait de 5 à 7 000 tonnes. Cependant, les enquêtes avaient apparemment des limitations et n'étaient pas conçues pour identifier la répartition et l'abondance des ressources aquatiques tropicales; en outre elles faisaient partie de grandes enquêtes

régionales qui ne tenaient pas compte de façon détaillée des ressources halieutiques marines du Kenya.

La zone de pêche en haute mer est exploitée par des bateaux venant de pays pratiquant la pêche hauturière sans aucun élément local dans l'effort et la prise. Les principales espèces recherchées sont les thons grands migrateurs, y compris la bonite à ventre rayé, l'albacore et le thon obèse. Certains de ces poissons sont débarqués au Kenya et transbordés à des fins d'exportation. D'autres sont débarqués directement dans les pays pratiquant la pêche hauturière. Une fabrique de thon à Mombasa transforme partiellement les prises venant de navires étrangers et le produit est exporté sous forme de filets. Environ 38 bateaux de pêche étrangers ont obtenu des licences d'exploitation dans la ZEE du Kenya. Les droits pour l'octroi des licences rapportent au gouvernement 30 millions de Sh K en moyenne par an (environ 400 000 dollars EU). Les frais s'élèvent à 20 000 dollars EU par bateau pour tous les navires de pêche étrangers, mais seuls les bateaux senneurs les paient. Les palangriers pourraient trouver ces droits exorbitants car ils estiment que le poisson n'est seulement exploitable dans les eaux kenyanes qu'environ trois mois par an. Il faudra redresser cette situation par la révision des droits. Rares ont été les enquêtes menées jusqu'à présent relativement aux ressources halieutiques au large de la zone kenyane pour établir la composition, la répartition, le comportement et la migration des espèces. La zone kenyane fait partie de la côte d'Afrique de l'Est où le manque d'informations sur les ressources halieutiques et la limitation des moyens financiers, matériels et humains nécessaires pour entreprendre une recherche plus approfondie constituent une contrainte grave pour le développement du secteur. Malgré l'absence de données, la pêche hauturière a connu un développement marqué dans la région depuis le début des années 90.

5. Le sud-ouest de l'océan Indien

L'océan qui borde la côte orientale de l'Afrique est l'une des dernières zones du monde où la pêche est, dans une large mesure, non réglementée. Bien que les pays de la région, qui comprennent le Kenya, la Tanzanie, le Mozambique, les Comores, Madagascar et l'Afrique du Sud, aient déclaré des zones économiques exclusives (ZEE) de 200 milles, la plupart d'entre eux (à l'exception de l'Afrique du Sud) n'ont pas les capacités institutionnelles et financières nécessaires pour exercer leur juridiction. Alors que les pêcheries dans les étroites bandes côtières sont exploitées par les Etats côtiers, les pêcheries hauturières, beaucoup plus lucratives et étendues, le sont principalement par les flottilles de pêche hauturière venant d'Europe et d'Asie de l'Est et, dans la plupart des cas, les prises sont débarquées et transformées hors de la région. Le manque d'organisation des accords d'accès encouragent les pêcheurs hauturiers à négliger de signaler leurs prises aux autorités nationales de la région. Il en résulte que seules de rares informations parviennent sur la composition et la quantité des espèces prises au cours de la pêche commerciale, pour ne pas mentionner les sources et le moment des captures (Habib, 2003).

La pêche au thon a procuré un bon revenu au pays au cours des cinq ou six dernières années sous forme de recettes tirées de l'octroi de licences aux thoniers, en particulier les bateaux senneurs venant d'Europe. Si le Kenya veut conserver cette forme particulière de revenu, voire en améliorer la valeur, il devra en savoir davantage qu'il n'en sait actuellement sur la pêche au thon en haute mer. Pour ce faire, il pourrait adhérer à la Commission du thon de l'océan Indien, un organisme de gestion des pêches spécialisé dans la collecte d'informations sur la pêche au thon dans la région. Une autre solution serait de proposer que le Projet de l'océan Indien du sud-ouest inclue le thon dans les groupes de poisson à rechercher. Enfin, le Kenya doit s'efforcer de promouvoir la participation de ses propres bateaux à la pêche au thon, et l'utilisation de petits bateaux plus économiques pour la pêche aux grands thons.

6. Accords d'accès à la pêche

Le Kenya n'a signé aucun accord d'accès avec les pays pratiquant la pêche hauturière mais il serait disposé à négocier avec eux des droits d'accès à la pêche, conformément aux dispositions de l'UNCLOS. Cependant, avant d'entamer de telles négociations, une meilleure connaissance des stocks existants serait opportune. Pour ce faire, le gouvernement a sollicité l'assistance technique du Secrétariat du Commonwealth et un consultant a été chargé d'effectuer une enquête sur dossier sur les stocks et de formuler des recommandations ainsi que d'estimer les coûts d'un projet d'évaluation de ces stocks. Avant de négocier, le Département demandera donc des avis sur la forme et la teneur d'un accord d'accès potentiel qui contraindrait les pays pratiquant la pêche hauturière à établir des liens officiels avec le Kenya concernant les matières suivantes:

- Nombre de bateaux auxquels octroyer une licence en fonction de la méthode de pêche (spécifier les dimensions des engins), la taille du bateau, la cylindrée du moteur, la capacité de charge, le type de réfrigération, etc., avec tous les détails concernant chaque bateau.
- Droits d'accès et mode de paiement (les accords seront stipulés pour une période minimale de cinq ans ou davantage, avec une hausse annuelle des droits, ou un droit fixe pour la durée de l'accord).
- Marquage des bateaux, espèces halieutiques autorisées, systèmes d'enregistrement des prises et zones d'accès autorisé.
- Accords concernant l'équipage qui devra comprendre des pêcheurs locaux.
- Règles et conditions concernant les permis.
- Règles pour l'élimination des prises accessoires.
- Règles pour le transbordement ou le débarquement des prises au Kenya et nécessité d'un port d'escale.
- Rapports sur la position du bateau et autres informations.
- Nécessité d'avoir à bord des observateurs et du personnel scientifique, et d'assurer leur accès aux prises à des fins d'échantillonnage, selon que de besoin, et couverture des coûts de leur permanence à bord des bateaux.

7. Commercialisation du poisson

Le gouvernement s'efforce d'observer les normes internationales de qualité et salubrité du poisson mais il devra créer des compétences en matière d'accords commerciaux afin de maintenir et d'accroître la part du marché international pour les produits de la pêche. La commercialisation de ces produits souffre de l'application injuste d'obstacles commerciaux non tarifaires, comme les mesures sanitaires et phytosanitaires imposées par les pays importateurs. Il est donc important que le pays participe activement aux protocoles d'accord de l'OMC et crée des capacités en matière commerciale, afin de décourager l'application injuste de barrières commerciales aux produits de la pêche du Kenya.

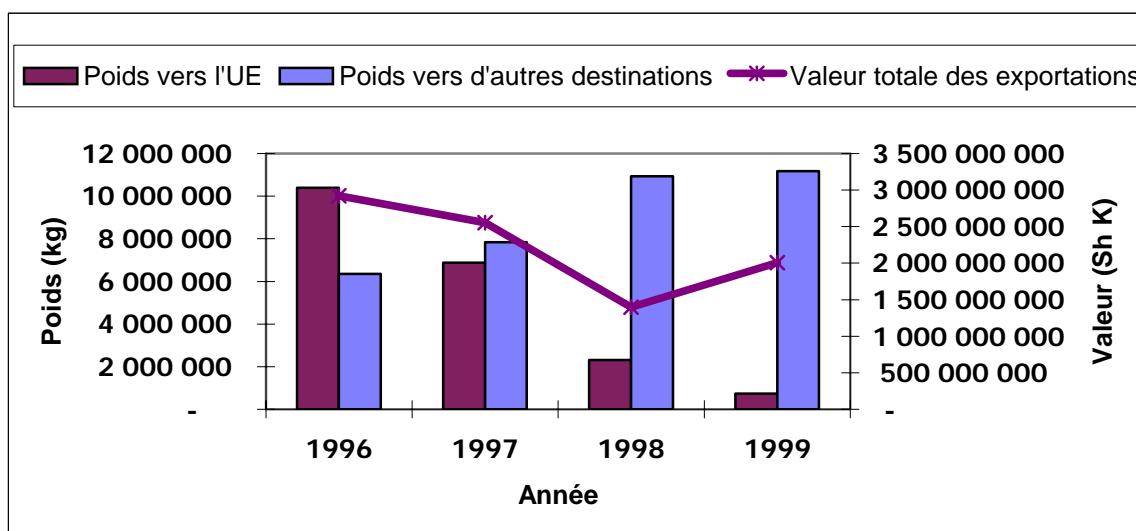
Le Kenya a pu pénétrer sur le marché international des produits de la pêche et jouer un rôle compétitif dans une économie libéralisée, grâce aux progrès accomplis dans l'application des normes de qualité et salubrité du poisson. Les exportations, qui se composent principalement de produits de la perche du Nil, rapportent au pays quelque 4 milliards de Sh K en devises. Toutefois un énorme potentiel existe dans la zone économique exclusive du Kenya dont les ressources sont actuellement exploitées par les pays pratiquant la pêche hauturière, sans que le pays dégage des revenus proportionnels de la ressource. Il faudrait donc mettre en place un système efficace de contrôle et surveillance pour faire en sorte que les pays pêchant dans la ZEE du Kenya versent au gouvernement les sommes dues, soit par le biais de droits et accords de pêche soit sous forme de taxes sur les licences de pêche.

Les Kenyans sont aussi encouragés à investir dans la ZEE par l'achat de flottilles de pêche et l'établissement d'usines de transformation du poisson le long de la côte.

Le commerce de la perche du Nil a subi trois interdictions d'exportation imposées par l'Union européenne depuis 1996, ce qui a déterminé une baisse des prix du poisson pendant la recherche d'autres marchés (Figure 4). Le Département a appliqué des mesures correctives pour remédier à la situation et pour assurer que le pays observe les normes de salubrité et qualité de l'UE, afin d'accéder pleinement au marché de cette dernière. Le commerce du poisson avec l'UE, le principal importateur du poisson kenyan, se réalise par le biais d'accords bilatéraux avec des Etats membres individuels de l'Union.

Le ministère donne la priorité à l'amélioration de l'infrastructure de certains points de débarquement et des entrepôts pour garantir la qualité et la salubrité du poisson, afin d'intensifier sa commercialisation et réduire les pertes après capture. La modernisation des entrepôts de poisson, l'amélioration des routes, la fourniture d'électricité, l'accès à la télécommunication, la disponibilité d'eau propre, l'établissement de chambres froides et de fabriques de glace figurent parmi les initiatives envisagées dans le moyen terme. D'autres améliorations visent la construction de trois laboratoires accrédités pour l'évaluation de la qualité du poisson et d'un laboratoire de référence. L'amélioration des normes de qualité et salubrité du poisson garantira les marchés du poisson qui, à leur tour, procureront des revenus pour le gouvernement et des gains pour les pêcheurs.

Figure 4: Effet des interdictions de pêche sur les pêcheries du Kenya en 1996-1999



8. Développement de la pisciculture

La pisciculture au Kenya comprend l'exploitation en eau douce (froide ou tiède) et la mariculture. Le Ministère de l'élevage et du développement des pêches a reconnu l'importance de la contribution des ressources halieutiques aux moyens de subsistance ruraux et urbains. Malgré ce rôle crucial, les disponibilités de poisson par habitant vont en décroissant en raison de l'augmentation de la population et de la demande de poisson. Les ressources naturelles existantes ne sont pas à même de satisfaire cette demande. Le ministère prend donc des mesures pour combler cette lacune en favorisant le développement de la pisciculture. Elles contribueront aussi à alléger la pression exercée par la pêche sur les ressources halieutiques naturelles.

Au cours de la formulation de la stratégie de réduction de la pauvreté dans le secteur agricole, la pisciculture a été définie comme l'une des activités clés pouvant aider à atténuer la pauvreté dans le Kenya rural. C'est pourquoi le ministère vise à renforcer la pisciculture commerciale par l'application sur le terrain des résultats de la recherche de concert avec des agriculteurs de liaison. Il est attendu que ces agriculteurs partageront leurs connaissances avec d'autres agriculteurs. Le succès de cette approche de collaboration adoptée par le Département avec les agriculteurs a été démontré au cours de journées de démonstration au Kenya central et occidental. Le ministère continuera à promouvoir la pisciculture en multipliant les centres de démonstration piscicole, en améliorant les réseaux de prestation de services et en développant et introduisant des budgets d'entreprise et des plans industriels pour faciliter l'accès au crédit pour les pisciculteurs.

En raison du rôle important que peut jouer la pisciculture dans la réduction de la pauvreté, le ministère s'emploie à accélérer la commercialisation des produits par le transfert de technologies sur le terrain en faisant collaborer les agriculteurs de liaison et les vulgarisateurs du gouvernement. La recherche sur la dynamique des étangs a montré que la petite pisciculture peut être commercialisée grâce à une bonne gestion des étangs. Le ministère encourage et facilite le partage et l'échange d'informations entre les pisciculteurs, les chercheurs et les vulgarisateurs par des journées de démonstration et des cours de formation à l'intention des agriculteurs. L'effet de multiplication de ces journées sur le progrès de la pisciculture commerciale est très encourageant et a été considéré comme un moyen approprié de diffuser des technologies nouvelles et performantes. Le ministère stimulera aussi la commercialisation de la petite et moyenne pisciculture en revitalisant la recherche piscicole au niveau du département et les centres de démonstration dans l'ensemble du pays pour renforcer les réseaux de prestation de services.

9. Le potentiel de pêche

Le potentiel de pêche du Kenya ne s'est pas encore réalisé pour diverses raisons. Le gouvernement reconnaît désormais ce potentiel et a commencé à élaborer des mesures visant à le réaliser à court et moyen terme. Le premier engagement à cet égard a consisté dans la scission récente et délibérée du Ministère de l'agriculture et du développement de l'élevage en deux ministères distincts, afin de mettre en évidence le potentiel de la pêche et de l'élevage. Le ministère nouvellement créé se nomme actuellement Ministère du développement de l'élevage et de la pêche et, pour la première fois dans l'histoire du Kenya, la «pêche» apparaît dans le nom d'un ministère connexe, ce qui est un pas important vers la réalisation du potentiel de la pêche.

Le gouvernement se concentre actuellement sur le développement de la pisciculture et l'exploitation de la ZEE pour une mise en valeur rapide de la pêche, en vue d'atténuer la pauvreté rurale et d'accélérer la croissance économique. La démarcation de la ZEE conformément aux dispositions de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS) se poursuit et des stratégies sont formulées pour une exploitation rentable de la zone. La commercialisation de la petite pisciculture et le transfert de technologies appropriées pour l'utilisation durable des barrages et des petits lacs font partie des plans à court terme envisagés pour accélérer la croissance du secteur.

Les enquêtes sur les eaux territoriales entreprises dans les années 70 ont montré que la pêche au thon à la palangre utilisant de petits bateaux est réalisable à partir de Mombasa. Une flottille de 10 petits bateaux pourrait opérer aisément à la sortie de Mombasa et pêcher des stocks locaux d'albacore et de thons obèses adultes pour le marché sashimi aux prix forts (Habib, 2003). Une publication de la FAO a établi la prise potentielle à environ 3 125 tonnes par an avec une flottille semblable. Une autre publication de la FAO a prédit qu'une flottille de 10 bateaux pêchant pendant 100 jours par an pourrait capturer 5 000 tonnes par an, soit environ 500 tonnes par bateau.

Le Ministère du développement de l'élevage et de la pêche reconnaît l'importance de la pêche, notamment dans l'atténuation de la pauvreté de la population rurale, en raison justement de ses activités à caractère rural. Il appuie, dès lors, le Département pour que le vaste potentiel de la pêche du pays puisse se réaliser à moyen terme.

9.1 Les contraintes relatives au sous-secteur de la pêche

Le sous-secteur ne peut réaliser pleinement son potentiel en raison notamment des facteurs suivants:

- Faiblesses institutionnelles;
- Stagnation du sous-secteur de la pisciculture;
- Dépendance excessive vis-à-vis de la pêche entraînant la surexploitation et l'épuisement des stocks de poisson;
- Dégradation environnementale;
- Incertitude du marché de l'exportation;
- Sous-exploitation de la ZEE par le pays;
- Faiblesse de l'investissement dans le secteur de la pêche, notamment la pêche maritime;
- Insuffisance du niveau des financements affectés au Département des pêches et au secteur;
- Salubrité et qualité inadéquates du poisson et pertes après capture;
- Manque d'une politique halieutique détaillée et d'un plan-cadre pour un développement ciblé;
- Conflits entre les différents utilisateurs des ressources halieutiques.

Certains de ces goulets d'étranglement sont dus à l'incapacité des parties prenantes de créer un milieu porteur pour la programmation des politiques et la création d'incitations. Il faudrait plus d'investissements dans l'infrastructure de pêche, comme les routes, l'électricité, les plages de débarquement, les soutes, ainsi que des réformes fiscales dans le domaine de l'imposition et de l'exemption de droits pour les engins de pêche, les usines de transformation et les carburants. Un appui vigoureux à la commercialisation des produits de la pêche sur les marchés extérieurs est également important. En vue de ces contraintes, il est estimé que le sous-secteur ne s'accroîtra que de 0,8 pour cent par an entre 2002 et 2007.

10. Les réformes fiscales au Kenya

10.1 La stratégie de reprise économique (SRE)

Le gouvernement vient d'achever la préparation de son document de stratégie de reprise économique visant la réalisation de la richesse et la création d'emplois pour la période 2003-2007. Cette stratégie est la feuille de route claire pour l'avenir, et souligne les actions prioritaires spécifiques à mettre en œuvre pour concrétiser cette conversion économique.

Pour réaliser les objectifs de croissance et la création d'emplois, le Kenya devra accroître le rapport entre la formation brute de capital fixe et le PIB, et de 16,8 pour cent en 2002 arriver à environ 23 pour cent en 2007. Les investissements notamment du secteur privé devront augmenter, à la suite de la mise en œuvre des vastes réformes envisagées, par l'amélioration de la gouvernance. Une large part de l'augmentation des investissements sera financée moyennant des épargnes intérieures qui devraient prendre de l'ampleur, permettant ainsi de passer de 10,7 pour cent du PIB en 2002 à 15,8 pour cent en 2007. Pour financer l'écart, des ressources extérieures d'au moins 2,2 milliards de dollars EU seront nécessaires au secteur public et 1,1 milliard de dollars au secteur privé au cours des cinq prochaines années.

Le gouvernement prépare également un code d'investissement pour réunir les incitations à investir, la protection et le cadre institutionnel en une seule législation, afin d'établir un bureau de service unique pour les activités de promotion de l'investissement. La création d'un milieu porteur est orientée par la politique du pays qui vise le maintien d'un cadre macroéconomique stable dans le contexte de réformes structurelles, lesquelles devraient aboutir à la richesse et la création d'emplois visant la réduction de la pauvreté.

10.2 La réforme fiscale et la pêche

Le Kenya s'est engagé à mettre en œuvre une politique de développement durable par l'exploitation et l'utilisation judicieuses de ses ressources naturelles. Cet engagement est clairement démontré par la présence au Kenya d'un Ministère de l'environnement, des ressources naturelles ainsi que de la faune et la flore sauvages et la transformation récente du Département des pêches en ministère de plein droit. Le nouveau Ministère du développement de l'élevage et de la pêche est responsable de la formulation des politiques en matière de développement et utilisation durable de la pêche dans le pays.

Le sous-secteur de la pêche contribue au produit intérieur brut. La contribution de la pêche aux revenus, à la subsistance et à la nutrition de la population est d'autant plus importante qu'elle se concrétise dans les zones où l'incidence de la pauvreté est très élevée. La SRE est prévue dans la stratégie de réduction de la pauvreté qui cherche à lancer des initiatives à cette fin, par le biais du plan d'action du gouvernement visant le développement durable de l'immense potentiel du sous-secteur de la pêche.

10.3 Les réformes des politiques dans le sous-secteur de la pêche

Pour identifier et réaliser le potentiel du secteur, les institutions de pêche devront pouvoir accomplir au mieux toutes leurs tâches et, dès lors, jouir d'un certain degré d'indépendance vis-à-vis des grandes institutions comme les ministères. Le Kenya doit tenir compte de cette réalité et donner la priorité au secteur de la pêche, soit en accordant la qualité de mandataire et l'autorité au Département des pêches soit en lui permettant de réinvestir dans la recherche et le développement un pourcentage des revenus dégagés. Cela consentirait à l'institution des pêches du pays de promouvoir le secteur de la pêche de façon qu'il puisse réaliser au fil du temps le plein potentiel de ses ressources.

Pour éliminer les goulets d'étranglement et exploiter l'immense potentiel du sous-secteur et favoriser son développement durable, le gouvernement s'engage à mettre en œuvre les réformes suivantes:

- Créer des infrastructures utiles comme des plages de débarquement, des installations de refroidissement et des routes d'accès pour réduire le gaspillage et appliquer les normes requises de salubrité et de santé.
- Promouvoir la pisciculture pour améliorer la sécurité alimentaire, l'état nutritionnel et les revenus.
- Signer des accords pour promouvoir une coopération régionale plus étroite dans la gestion et la réglementation des ressources halieutiques transfrontières, y compris la lutte contre la jacinthe d'eau.
- Encourager la croissance des institutions de micro-financement pour fournir du crédit au sous-secteur.

10.4 Recommandations

Pour renforcer la croissance du secteur de la pêche, il est urgent d'établir des incitations sectorielles spécifiques dans le cadre des réformes fiscales pour affronter les coûts

d'exploitation, de transformation, de préservation des ressources halieutiques et l'exportation des produits.

- L'exemption de droits de douane sur le carburant pourrait réduire les coûts de transport à la charge de l'industrie en encourageant davantage d'exportations et en augmentant la part du marché kenyan et les recettes en devises.
- Accroître les financements affectés au sous-secteur et soutenir la recherche sur la production et la préservation des espèces de poisson commercialisables sur les marchés locaux et étrangers.
- Contribuer à la richesse et à la création d'emplois par le financement accru des équipements et la surveillance de la zone économique exclusive du pays, afin de mettre fin aux empiétements par les bateaux de pêche étrangers.
- Intégrer le secteur de la pêche dans la stratégie nationale d'exportation des produits agricoles pour réduire les coûts du marché à la charge du secteur.
- Mettre en place des réseaux régionaux d'intégration vigoureux pour profiter des économies d'échelle et du développement des infrastructures, afin de faciliter l'exportation durable des ressources halieutiques.
- Promouvoir les investissements locaux et étrangers dans l'établissement d'usines de transformation du poisson et les flottilles de pêche pour exploiter les ressources de la ZEE, notamment le thon.
- Formuler une politique détaillée des pêches, y compris un plan-cadre, afin d'accélérer la croissance du secteur par des stratégies ciblées.
- Evaluer les stocks et, sur la base des informations recueillies, négocier un accord d'accès à la pêche qui favoriserait les Kenyans et assurerait l'exploitation durable des ressources halieutiques.
- Créer des capacités institutionnelles par la formation et la participation communautaire à la gestion de la pêche.
- Promouvoir l'utilisation de la rente provenant des ressources naturelles par des méthodes d'extraction appropriées.

Toutes ces recommandations devraient créer une situation où seraient garantis des avantages pour les personnes travaillant dans le secteur et des revenus accrus pour le Trésor et la sécurité alimentaire.

12. Conclusion

Il est reconnu et admis que les ressources naturelles du monde sont menacées de surexploitation et compromises par le traitement impropre de l'environnement. Cependant, à l'aide d'une gestion responsable, les récoltes aquatiques, que les calamités naturelles comme la sécheresse ou les inondations épargnent largement, pourront durer pendant de nombreuses années encore. Il conviendrait donc à tous les pays du monde ayant des ressources halieutiques naturelles de les utiliser de façon durable par des méthodes de pêche responsable, afin qu'elles puissent avantager les générations présentes et futures. Il est aussi nécessaire que les pays exploitant ces ressources établissent des mécanismes de garantie de la qualité qui assureront la salubrité et la qualité des produits de la pêche pour les consommateurs, et réduiront les pertes après capture. Pour ce faire, on pourra créer des bases de connaissances nationales, régionales et internationales sur les ressources halieutiques et les systèmes de garantie de la qualité pour renforcer l'échange et le transfert du savoir et des technologies. Le monde développé peut jouer un rôle de chef de file dans cette initiative et est tenu, de ce fait, d'aider de manière transparente les pays en développement à gérer leurs ressources halieutiques et à garantir de façon efficace la qualité du poisson.

RÉFÉRENCES

Ababouch, L. 2001. *Fish Safety and Quality: A global perspective* (inédit). Rapport présenté à l'atelier FAO/ COMESA aux Seychelles.

CFFA-CAPE. 2000. *“Who benefits at what costs from EU-ACP Fisheries Relations”*.

Habib, G. 2003. *The Kenya marine fisheries. A final report of the Commonwealth Secretariat consultant on Stock Assessment. A desk study.*

Le secteur des pêches maritimes au Maroc et la réforme fiscale pour la promotion de la croissance et l'aménagement durable

par

Hassan El Filali¹
Hachim El Ayoubi¹

Introduction

Au Maroc, la pêche joue un rôle important dans la vie économique et sociale depuis le début du siècle dernier. A partir de 1914 déjà, plusieurs embarcations artisanales pêchaient la sardine et approvisionnaient les conserveries installées par les industriels espagnols et français dans les régions côtières.

Toutefois, le secteur des pêches maritimes n'a connu son plein essor qu'à partir du début des années 60. Le potentiel biologique important que recèle la zone économique exclusive (ZEE), étendue en 1981 à 200 miles, d'une part, et la demande mondiale croissante pour les produits de la mer, d'autre part, ont offert de grandes possibilités d'investissements rentables pour les opérateurs publics et privés.

Ces deux facteurs ont beaucoup changé les pratiques et les structures du secteur sur tous les plans; de la gestion des ressources à la commercialisation, en passant par les techniques d'exploitation, la valorisation et des organisations institutionnelles. En l'espace de 40 ans, l'activité est passée d'une pêche exclusivement artisanale et semi-artisanale ciblant principalement des espèces pélagiques, notamment la sardine, destinées en priorité aux conserveries, à une activité plus industrialisée ciblant des espèces de plus grande valeur ajoutée orientées vers l'exportation.

Ce développement ne pouvait se réaliser sans l'intervention massive de l'Etat à travers l'investissement public dans les infrastructures et l'incitation à l'investissement privé. Le secteur a été considéré parmi les priorités des plans de développement quinquennaux de 1973-1977, 1978-1980, 1981-1985 et 2000-2004. En outre, à partir de 1973 un code d'encouragement aux investissements maritimes a été promulgué. L'Etat a, par ailleurs, conclu des accords de pêche avec l'Union européenne, la Russie et le Japon dont les contreparties financières et techniques ont contribué au développement du secteur.

Cette politique expansionniste n'a pas tardé à produire les effets économiques et sociaux positifs escomptés, aussi bien au niveau du secteur lui-même, que de l'économie nationale en général. Ainsi la production est passée de 200 000 tonnes au début des années 60 à plus d'un million de tonnes en 2001. La flotte de pêche a atteint environ 3 000 bateaux de pêche côtière et hauturière et 25 000 barques artisanales. Les exportations des produits de la mer rapportent annuellement à l'économie un milliard de dollars et représentent 15 pour cent de la valeur totale des exportations. En outre, 400 000 personnes vivent, directement ou indirectement, de la pêche qui constitue la principale activité économique dans plusieurs régions rurales.

Cet attrait économique et social a eu, pour conséquence, une pression accrue sur l'exploitation des ressources halieutiques et a abouti à des situations de surexploitation des principaux stocks de poisson et, avec l'intensification de l'effort de pêche, à la chute

¹ Ministère des pêches, Maroc

drastique de la rentabilité des investissements. Vers la fin des années 80, l'état de la ressource nécessitait de prendre des dispositions urgentes.

Les politiques des pêches de la décennie 90 ont tenté d'y apporter des solutions par la mise en place d'un arsenal de mesures législatives et réglementaires. Ainsi, en plus des droits d'accès à la pêche, institués en 1973, à l'obtention d'une licence de pêche, plusieurs mesures visant la limitation de l'effort de pêche ont été instaurées au fur et à mesure (la taille marchande, les engins de pêche, le repos biologique). A partir de 1992, un gel des investissements nouveaux dans la flotte a été décrété et en 1995, les régimes dérogatoires des codes des investissements ont été abrogés.

L'ensemble de ces mesures a permis d'atténuer l'intensité des problèmes que connaît le secteur, mais les questions de préservation des ressources et de gestion de l'effort de pêche à long terme doivent toujours retenir l'attention. En 2002, un nouveau mode de gestion basé sur les prises totales autorisées (PTA) a été instauré pour la pêche du poulpe.

L'introduction de ce nouveau système a posé le problème de financement des coûts de sa gestion, relatifs à la recherche scientifique, au contrôle, à la surveillance et à l'information, et par conséquent, la nécessité pour l'Etat de récupérer une partie de la rente du secteur.

La nouvelle stratégie de développement du secteur des pêches maritimes qui se dessine depuis quelques années a pour objectif de créer les conditions d'un développement durable et harmonieux qui repose sur:

- Un cadre législatif et réglementaire de tout l'écosystème marin (nouveau code des pêches).
- Une gestion des ressources par des instruments économiques efficaces (aménagement par les quotas de pêche).
- Une appréciation de la rente et la mise en place d'instruments adéquats pour une redistribution équitable (nouveau système fiscal et participation des professionnels aux coûts des investissements et de gestion).

Caractéristiques du secteur des pêches maritimes marocain

1. Les ressources halieutiques

Les caractéristiques hydroclimatiques dont jouit la zone atlantique du Maroc, notamment le régime des vents alizés auquel elle est soumise toute l'année ainsi que la remontée des eaux froides profondes riches en nutriments (upwelling), ont fait de cette région l'une des plus productives au monde.

On distingue quatre zones de pêche dont l'importance relative en termes d'activité a connu un grand changement au fil du temps et des rythmes d'exploitation. La zone méditerranée et atlantique Nord jusqu'à ElJadida (35°45'-32° de latitude Nord), la zone A de Safi à Sidi Ifni (32°N-29°N), la zone B de Sidi Ifni à cap Boujdor(29°N-26°N) et la zone C de Boujdor à Lagouira (26°N au Sud).

Les ressources halieutiques marocaines sont très diversifiées. Les stocks exploités sont toutefois dominés par des petits pélagiques et des céphalopodes. Dans ces deux familles, la sardine et le poulpe constituent les espèces les plus importantes dans les prises totales.

Les ressources des petits pélagiques sont sujettes à des fluctuations inter-annuelles en termes de composition et de répartition géographique selon les conditions hydroclimatiques. La biomasse de sardines évolue de manière irrégulière d'une année à l'autre, avec toutefois

une tendance générale à la baisse qui est plus ou moins prononcée suivant les zones de pêche.

Ainsi, les captures de sardines dans la zone Nord sont passées de 24 000 tonnes en 1993 à moins de 5 000 tonnes en 1999, pour pratiquement le même effort de pêche. Dans la zone A, les captures sont en diminution constante depuis le début des années 90. Le stock de la zone B présente des signes de surexploitation en raison d'une concentration de l'effort de pêche. Seul le stock C est en reconstitution continue.

Selon les données de l'Institut national de recherche halieutique (INRH), le potentiel annuel exploitable des petits pélagiques serait estimé à 1,1 million de tonnes, dont 450 000 tonnes de sardines.

Dans cette famille des petits pélagiques, d'autres espèces d'importance variée sont exploitées. Il s'agit notamment de l'anchois, du maquereau et du chinchard.

Concernant les céphalopodes, l'exploitation est relativement récente comparativement aux petits pélagiques. La pêche commerciale n'a vraiment commencé qu'à partir du début des années 60, dans la région sud du Maroc entre le cap Juby (27°30'N) et le cap Blanc (21°N).

Le poulpe, la seiche et le calmar constituent la quasi-totalité des captures, avec une prédominance du poulpe. Les débarquements de ce dernier (y compris ceux des navires communautaires) ont doublé entre 1980 et 2000, passant de 53 000 à 1 050 000 tonnes.

L'effort de pêche important déployé sur ces stocks a fini par aboutir à une situation de surexploitation qui s'est traduite par une régression de l'abondance globale des ressources, une modification de leur composition, un rétrécissement des zones de pêche et une diminution de la taille moyenne des espèces. En parallèle, les rendements de la flottille céphalopodière ont brutalement chuté à partir de 1980, ce qui a incité les pouvoirs publics à instituer en 1989 une période de repos biologique durant le mois d'octobre.

L'INRH estime le potentiel exploitable des captures annuelles des céphalopodes à environ 123 000 tonnes, dont 88 000 tonnes pour le poulpe.

Les eaux marocaines recèlent par ailleurs, des ressources diversifiées à des niveaux d'exploitation différents ainsi que des pêcheries peu ou pas exploitées qui présentent un potentiel de développement important et des possibilités de redéploiement de l'effort de pêche actuel afin d'alléger la pression sur les stocks surexploités.

2. La flotte de pêche

Trois secteurs de pêche se partagent l'exploitation des ressources halieutiques marocaines: pêche artisanale, côtière et hauturière.

La flotte artisanale est constituée d'embarcations en bois de 5 à 6 m équipées de moteurs hors-bord. Leur nombre a augmenté de manière significative à partir des années 80, passant de 3 600 barques en 1981 à 25 000 recensées en 2000.

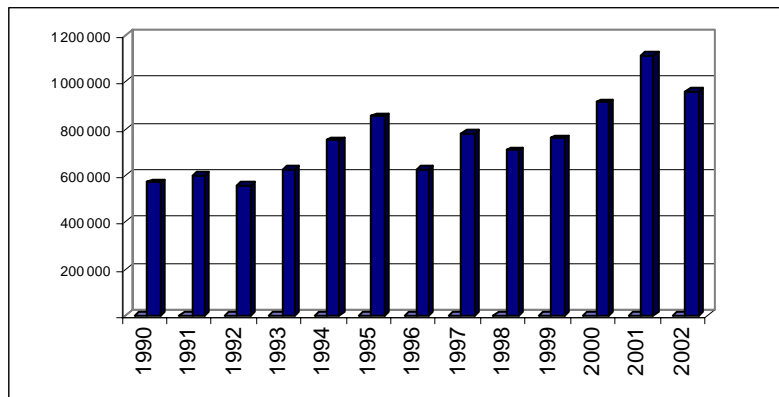
La flotte de pêche côtière est composée de 2 500 unités représentant une capacité globale de 84 366 tonnes de jauge brute (tjb). Elle est répartie en senneurs, chalutiers, palangriers et unités mixtes, de 15 à 25 m de longueur, fabriquées localement en bois. Cette flotte, caractérisée par sa vétusté et son faible niveau de technicité, joue un important rôle économique et social tant au niveau national que régional. Elle représente par ailleurs, le principal fournisseur du marché local de poisson frais et des conserveries.

La flotte hauturière a connu un développement rapide à partir de 1973 grâce aux encouragements de l'Etat. Elle compte actuellement 446 unités pour une capacité globale de 144 369 tjb. Elle est composée principalement de chalutiers congélateurs. Cette flotte cible les céphalopodes (poulpe, seiche et calmar). Sa production est exclusivement orientée vers le marché extérieur.

3. L'exploitation

La production halieutique totale en volume connaît une tendance régulière à la hausse. Elle est passée de 200 000 tonnes environ au début des années 60 à 1,1 million de tonnes en 2001.

Au cours des 13 dernières années, les débarquements ont augmenté au taux annuel moyen de 4 pour cent, compte non tenu des captures de la flotte étrangère qui opérait dans les eaux marocaines dans le cadre des accords de pêche, d'une partie des débarquements de la pêche artisanale et du circuit informel.



Evolution de la production halieutique (Source Mer en chiffres)

Durant cette période la production a enregistré deux pics, en 1995 (852 000 tonnes) et en 2001 (1,1 million de tonnes), deux années qui ont suivi le retrait de la flotte communautaire, à la fin du 3^e et du 4^e accord de pêche.

La pêche côtière constitue 80 pour cent des débarquements totaux. En 2002, sa production a atteint 892 865 tonnes, celle de la pêche hauturière a enregistré 56 451 tonnes et 10 771 tonnes ont été produites par les activités littorales, dont l'aquaculture pour 1 047 tonnes.

La structure de la production par espèce est dominée par l'importance de la sardine qui représente 88 pour cent des débarquements de la pêche côtière et 80 pour cent de la production totale. Le poulpe vient en seconde position avec 80 pour cent des captures de la pêche hauturière.

4. La transformation et la structure des marchés

Les industries de transformation des produits de la mer regroupent des unités de conserve, de semi-conserve, de congélation, de conditionnement du poisson frais, de farine et d'huile de poisson et de transformation des algues. En 2002, ces unités ont traité 732 000 tonnes des captures de la pêche côtière, soit plus de 80 pour cent.

Ces établissements au nombre de 360, réalisent un chiffre d'affaires de 8 milliards de dirhams (DH) et emploient 39 000 personnes, constitués principalement de femmes.

La structure des activités de valorisation des produits de la mer est dominée par les unités de fabrication de farine et d'huile de poisson, qui traitent 40 pour cent des débarquements de la pêche côtière pour un chiffre d'affaires de 450 millions de DH et 1 000 emplois, contre les industries de conserves et semi-conserves qui traitent moins de 20 pour cent des captures pour un chiffre d'affaires et des emplois, respectivement de 7 et 27 fois supérieurs.

Cette répartition est déterminée par le triptyque qualité-prix-disponibilité, notamment en ce qui concerne la sardine. Les usines des sous-produits bénéficient d'un approvisionnement important durant la saison de pointe des débarquements qui dure environ 4 mois par an. La sardine de qualité est vendue à des prix nettement plus élevés pour le marché de consommation locale que pour les conserveries.

Le marché local de poisson frais est approvisionné par la pêche côtière et, dans une faible mesure par la pêche artisanale. En 2002, 300 000 tonnes de poisson ont été vendues localement. La consommation par habitant est estimée entre 9 et 12 kg.

Les exportations des produits de la mer se chiffrent à environ 1 milliard de dollars EU et représentent 15 pour cent de la valeur totale des exportations et 50 pour cent de celle des exportations agro-alimentaires.

Les principaux produits en terme de quantité et de valeur, exportés par le Maroc sont les céphalopodes congelés, en particulier le poulpe et les conserves et semi-conserves. Ces deux familles de produits procurent à eux seuls 88 pour cent des recettes d'exportation. Les principaux clients du Maroc sont la France, l'Italie, l'Espagne, l'Allemagne et le Japon.

Evolution des politiques publiques de pêche

L'intérêt accordé au secteur des pêches maritimes dans les politiques de développement de l'Etat tire sa légitimité de ses impacts économique et social sur l'économie nationale. Représentant 2,5 pour cent du produit intérieur brut (PIB), le secteur présente un apport en devises d'un milliard de dollars annuellement et emploie, directement et indirectement, 400 000 personnes. Cet intérêt est d'autant plus important que la pêche constitue, pour certaines régions rurales, la principale activité génératrice de revenus et d'emplois pour les populations.

Ces effets positifs ont valu au secteur d'être considéré parmi les secteurs prioritaires dans les plans de développement quinquennaux de 1973-1977, 1978-1980, 1981-1985 et récemment, 2000-2004.

Les décennies 70 et 80 ont été caractérisées par l'effort financier important consenti par l'Etat, en vue de mettre en place les structures de base et les conditions nécessaires à l'exploitation des ressources marocaines par les opérateurs nationaux.

Sur le plan juridique, le dahir de 1973 formant loi sur les pêches maritimes a institué l'étendue des eaux territoriales à 12 milles marins et la subordination de l'exercice du droit de pêche à l'obtention d'une licence de pêche. En 1981, la zone économique exclusive a été élargie à 200 milles et la même année, un département ministériel des pêches maritimes a été créé.

Cette phase de l'évolution du secteur a vu la promulgation des codes des investissements maritimes en 1973. Au titre de ce texte les investisseurs privés marocains bénéficiaient, entre autres avantages, de la garantie de l'Etat pour les crédits à concurrence de 70 pour cent du coût total de l'acquisition des navires, de ristournes sur le taux d'intérêt, de primes de démolition de navires vétustes, de primes d'équipement, de prime sur l'emploi et des

exonérations d'impôts et de taxes sur les importations et sur l'activité. Ces incitations financières et fiscales ont relancé l'investissement dans la flotte de pêche et permis à la flottille hauturière de faire son apparition.

Les contrecoups de ses mesures expansionnistes n'ont pas tardé à se manifester au niveau de la ressource à partir de la fin des années 80. La pêche des céphalopodes a particulièrement souffert de l'intensification de l'effort de pêche qui a accompagné la hausse des investissements maritimes. Les captures de poulpes ont régressé de manière régulière entre 1993 et 1997, passant de 100 000 tonnes à environ la moitié de ce tonnage. Les rendements ont chuté de 9 tonnes par jour à une tonne et les entreprises de pêche hauturière ont connu une crise financière aiguë, dont seule la relative stabilité des cours internationaux a permis d'en réduire l'intensité.

En 1989, l'Etat marocain a institué une période de repos biologique d'un mois (octobre) pour les céphalopodes et les espèces associées entre cap Boujdor et cap Blanc.

L'institution d'une période de repos biologique représentait les prémisses d'une politique prudente et précautionneuse de l'Etat, inaugurée au début des années 90. Ce repos biologique d'un mois a progressivement été étendu à 7 mois par an. A cette mesure sont venus s'ajouter le gel des investissements nouveaux dans la flotte de pêche décrété à partir de 1992 et l'abrogation du code des encouragements aux investissements maritimes.

Sur le plan institutionnel, la recherche halieutique a été renforcée par la création en 1997 de l'INRH et l'organisation des professionnels s'est consolidée par la mise en place de quatre chambres des pêches maritimes et leur fédération, représentant les collèges de pêche artisanale, côtière et hauturière. Ces actions ont été couronnées par l'institution d'un Conseil supérieur pour la sauvegarde et l'exploitation des ressources halieutiques.

Les résultats de l'ensemble de ces mesures ont été d'atténuer l'intensité du problème de la surexploitation à court terme, mais sans le résoudre à long terme. Le repos biologique a contribué au redressement de la productivité du poulpe. Toutefois, la stratégie de pêche des opérateurs est devenue rythmée par la production des marées suivant la période d'arrêt, ce qui a conduit à une exploitation de plus en plus importante du stock des juvéniles, qui ont constitué jusqu'à 40 pour cent de la production totale du poulpe.

Ce mode de gestion de la ressource s'est avéré inadapté et n'offrait pas un mécanisme de régulation qui concilie l'impératif biologique et la rentabilité économique, du fait qu'il se base sur la maximisation des captures au lieu de la minimisation des coûts.

Aussi, à partir de mai 2001, un plan d'aménagement de la pêche au poulpe, basé sur le système des prises totales autorisées (PTA) a été instauré. Ce système prévoit un plafond annuel de capture de 88 000 tonnes réparti entre les trois secteurs de pêche, à savoir: la pêche hauturière, artisanale et côtière.

L'introduction de ce nouveau mode de gestion a ouvert le champ pour une gestion de la ressource par des instruments qui reposent beaucoup plus sur l'efficacité économique et l'utilisation optimale de l'effort que sur la maximisation des captures. Elle a, toutefois, posé avec plus d'acuité le problème du financement des investissements et des services publics liés à la gestion de ce système, notamment la recherche scientifique, le contrôle, la surveillance et le système d'information.

La fiscalité des pêches

Caractéristiques de la fiscalité des pêches

Le secteur de la pêche maritime au Maroc fait l'objet d'une multitude de prélèvements, environ une trentaine, qui ont un caractère fiscal ou parafiscal, social correspondant à la rémunération de services.

Les prélèvements liés à l'accès et à l'exploitation de la ressource concernent la délivrance et le renouvellement de la licence de pêche, les concessions de madragues ou de fermes aquacoles auxquelles s'ajoutent une taxe additionnelle de licence de pêche et une taxe pour la recherche halieutique (taxe pour service public prélevée au profit de l'INRH et généralisée depuis le 9 octobre 2002 à tout bénéficiaire d'une licence de pêche).

En plus de ces taxes, les navires céphalopodiers et crevettiers s'acquittent d'une redevance supplémentaire.

Ce système de prélèvement se compose globalement de trois types de prélèvements:

1. Prélèvements liés à l'investissement
2. Prélèvements liés à l'exploitation de la ressource
3. Prélèvements liés à l'activité de pêche

Prélèvements liés à l'investissement

- Droits d'enregistrement (capital et terrain)
- Droits d'immatriculation
- Droits de renouvellement de l'acte de nationalité
- Droits de délivrance et de renouvellement du rôle de l'équipage
- Droits et taxes à l'importation sur l'équipement (navires, matériel)

Prélèvements liés à l'exploitation de la ressource

- Taxe de délivrance/renouvellement de la licence de pêche
- Taxe additionnelle
- Taxe d'affrètement pour le financement de la promotion et de la modernisation de la pêche côtière, ainsi que celui des programmes de recherche scientifique halieutique
- Taxe de recherche halieutique pour le financement de la recherche

Prélèvements liés à l'activité de pêche

⇒ Impôts et taxes communs à l'ensemble des activités (taxe urbaine, patente, IGR, IS, ...).

⇒ Prélèvements spécifiques (application, détermination).

- Taxe de halle payée par les armateurs au profit de l'Office national des pêches (ONP) pour les frais de fonctionnement et la participation au développement de la filière.
- Taxe communale payée par les mareyeurs au profit des collectivités locales.
- Taxe régionale payée par les mareyeurs au profit de la région.
- Taxe de péage payée par les armateurs au profit de l'ODEP pour les frais de maintenance des ports de pêche.
- Taxe de pesée par les armateurs au profit de l'ODEP et de l'ONP.
- Taxe sur prime de filet.
- Prélèvements sociaux et divers: CNSS, Caisses de Secours Marins, Cotisations associations, Assurance accidents de travail.

- Carburant: traitement avantageux.

Le montant total des droits et taxes pour l'accès aux ressources halieutiques dans les eaux marocaines a atteint 36,5 millions de dirhams en 2002 (3,65 millions de \$EU). Ce montant a été de 40,8 millions de dirhams (4,08 millions de \$EU), au cours du premier trimestre 2003, depuis la généralisation de la taxe de la recherche. Ce chiffre représente 2 pour cent de la valeur totale des captures.

Par ailleurs, le secteur est soumis à un ensemble de prélèvements (parafiscaux et sociaux) au stade de la commercialisation. Pour la flotte côtière, le total de ces prélèvements opérés sur les ventes brutes (le volume de production) représente près de 17 pour cent de leur chiffre d'affaires.

Analyse du système fiscal

Les prélèvements fiscaux et parafiscaux actuels répondent beaucoup plus à des besoins budgétaires à court terme qu'à une stratégie de gestion de la ressource par une ponction sur la rente économique.

Les produits de ces prélèvements ont contribué directement ou indirectement au financement du secteur des pêches, notamment dans les domaines des infrastructures, des villages de pêcheurs et de la recherche scientifique.

Toutefois, en tant qu'instrument de politique de pêche, le système fiscal présente certaines contraintes qui le rendent peu efficient dans les mesures de gestion de la ressource et encouragent les sous-déclarations et les ventes hors circuits officiels. Ces contraintes ont trait, entre autres, à la multitude des prélèvements, aux taux appliqués, aux assiettes retenues et à la qualité des services rendus.

La révision de la fiscalité du secteur envisagée par le Ministère des pêches maritimes présente une double finalité. Parallèlement à son rôle traditionnel en tant que source de recette budgétaire, elle doit constituer un facteur important dans la politique de gestion du secteur.

La fiscalité, en permettant de prélever tout ou partie de la rente générée par le secteur des pêches maritimes, soit sous forme de redevance pour licence ou quota, soit de taxes sur les revenus, constitue un instrument économique de régulation de l'effort de pêche. Théoriquement, ces prélèvements rendent les activités marginales déficitaires et obligent les entreprises en difficulté à se retirer. L'effort de pêche se trouve ainsi diminué.

Dans la pratique, ce résultat n'est pas aussi automatique dans la mesure où les possibilités de redéploiement du capital et du travail dans d'autres secteurs sont faibles. La réaction des ces entreprises risque même de s'avérer contraires aux attentes du fait que leur situation les pousserait à augmenter leur capacité de pêche pour éviter la crise.

Ainsi les prélèvements fiscaux ne peuvent être considérés que comme un appoint utilisé en parallèle avec des mesures directes de limitation de l'effort. Ils pourraient procurer à l'Etat, notamment, les moyens financiers pour subventionner et encourager le retrait des entreprises des pêcheries surexploitées et leur redéploiement ailleurs.

Conclusion

Le mode de gestion basé sur les droits de propriété que le Ministère des pêches maritimes a inauguré par la mise en place du système des quotas admissibles de capture depuis 2000,

nécessite en parallèle des réformes réglementaires, institutionnelles et économiques qui assurent sont succès.

Les principales réformes engagées par le Ministère ont concerné le renforcement des mécanismes de concertation avec les professionnels par la création des Chambres des pêches et du Conseil supérieur de la sauvegarde et de l'exploitation des ressources halieutiques, le renforcement du statut et des moyens de la recherche halieutique et la mise en œuvre d'une nouvelle loi sur la pêche et la préservation des écosystèmes marins.

Il y a un an que les travaux ayant trait à la réforme de la fiscalité du secteur des pêches ont commencé en se donnant comme objectif l'identification des différentes distorsions et leurs impacts économiques et sociaux. Une proposition de projet de réforme sera ensuite formulée.

Les réformes fiscales dans le secteur des pêches

Rapport du

Ministère de la pêche

République du Sénégal

Membres de la délégation:

- Mr Ndiaga Gueye, Directeur des pêches maritimes, DPM, 1 rue Joris, BP 289
Tél.: 00 221 821 65 78, email: ngueye@sentoo.sn
Mr Boubacar Bâ : Directeur de la Cellule d'études et planification
Tél.: 00 221 821 94 69 email: oepe@sentoo.sn
- Mr Aliou Faye, Coordonnateur de l'Unité de politique économique, Ministère de l'Economie et des Finances
Tél.: 00 221 823 34 27

AVANT PROPOS

Le présent document est la contribution de la délégation sénégalaise à la réunion sur la réforme fiscale dans le secteur des pêches, qui s'est tenue au siège de la FAO, à Rome.

Ce document traite de manière très détaillée la situation et les tendances d'évolution des ressources halieutiques sénégalaises. Après un bref aperçu de l'importance de l'économie halieutique ainsi que sa contribution à la formation du Produit intérieur brut (PIB), il fournit les politiques et stratégies correctives des faiblesses et contraintes identifiées, qui constituent aujourd'hui des obstacles majeurs au développement du secteur de la pêche et de l'aquaculture.

Dans le domaine de la fiscalité, le document fournit un aperçu de la politique fiscale en vigueur dans le secteur des pêches. Une étude en phase de lancement devra fournir des éléments détaillés d'appréciation sur la pertinence ou non du maintien du régime actuel ainsi que de son caractère bénéfique sur les pêches voire même sur l'économie nationale.

En matière d'accord de pêche, le document fournit une analyse détaillée de l'expérience sénégalaise et présente les résultats de l'étude d'évaluation du protocole d'accord de pêche Sénégal – Communauté européenne pour la période 1997-2001.

La nature et l'importance des effets induits par l'Accord de pêche communautaire (APC) sont largement mis en exergue. Il en est de même de l'utilisation des contreparties financières tirées de l'accord de pêche. Il est bien mis en évidence le caractère bénéfique d'un tel accord au regard des contraintes multiples liées à l'exploitation des stocks halieutiques, à l'équilibre des finances publiques et au développement en général.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

BCPH	Bureau de contrôle des produits halieutiques
CCAL	Commission consultative d'attribution des licences de pêche
CCIP	Commission consultative pour les infractions de pêche
CEP	Cellule d'études et de planification
CEPIA	Caisse d'encouragement pour la pêche et les industries annexes
CLP	Comités locaux des pêches
CNCPM	Conseil national consultatif des pêches maritimes
CNFTPM	Centre national de formation des techniciens des pêches maritimes
CNPS	Collectif national des pêcheurs artisans du Sénégal
CRODT	Centre de recherches océanographiques de Dakar-Thiaroye
DPCA	Direction de la pêche continentale et de l'aquaculture
DPM	Direction des pêches maritimes
DPSP	Direction de la protection et de la surveillance des pêches
FENAGIE	Fédération nationale des GIE de pêche
FNMS	Fédération nationale des mareyeurs du Sénégal
FPE	Fonds de promotion économique
GAIPES	Groupement des armateurs et industriels de la pêche au Sénégal
MP	Ministère de la pêche
OEPS	Observatoire économique de la pêche au Sénégal
SAGE	Service de l'administration générale et de l'équipement

Introduction

Au Sénégal, le secteur de la pêche maritime joue un rôle socioéconomique de premier plan. Comparé aux autres activités du secteur primaire comme l'agriculture et l'élevage, la pêche dont le développement n'a fait que croître a eu un impact considérable dans l'amélioration des revenus des populations côtières, des investissements et des exportations de produits halieutiques.

Après avoir connu une forte croissance, le secteur de la pêche de capture au Sénégal fait face à des difficultés majeures liées à une surexploitation des ressources les plus importantes sur le plan commercial et une expansion incontrôlée des capacités de pêche, de transformation et de conservation à terre.

En effet, la production halieutique s'est accrue de façon soutenue jusqu'en 1985, année du début du plafonnement des mises à terre et d'amorce du recul des débarquements. Le développement de l'effort de pêche artisanale est continu alors que le nombre de navires en activité reste stable, pour ce qui concerne le sous-secteur de la pêche industrielle.

Le recul des productions et l'augmentation de l'effort de pêche ont engendré des conflits et de nombreuses incursions volontaires d'embarcations de pêche artisanale ou de navires de pêche industrielle dans les pêcheries des pays limitrophes en l'absence même d'autorisations de pêche de ces pays.

Parallèlement, les accords de pêche communautaire continuent à être renouvelés même s'ils constituent une menace grave pour les ressources déjà pleinement exploitées par la flottille nationale artisanale et industrielle, à l'exception des ressources haututières.

La nécessité de maintenir ou de rétablir les stocks à des niveaux de production économiquement rentables est devenue impérieuse pour le Gouvernement. Parallèlement, il est devenu aussi urgent d'arrêter l'accroissement des capacités de pêche et d'améliorer la maîtrise de l'effort de pêche.

Cette situation a amené les autorités concernées à engager une nouvelle politique et des actions visant à lever les obstacles à l'amélioration de la gestion des pêches. C'est dans ce cadre que s'inscrit l'évaluation de l'APC et la perspective d'une réforme fiscale du secteur des pêches sur la base des résultats d'une étude en cours de lancement.

Le présent document a pour objet, après un aperçu du contexte actuel des pêches et une brève synthèse des performances récentes du secteur et des problèmes clés à résoudre, de présenter les politiques et stratégies pouvant assurer un développement durable dans un environnement bioéconomique, administratif et social approprié. Dans un deuxième temps, il met en exergue la fiscalité dans le secteur des pêches ainsi que l'expérience nationale en accord de pêche.

1. Le contexte actuel des pêches

1.1 Etat des ressources halieutiques

La zone économique exclusive (ZEE) sénégalaise se caractérise par une grande diversité biologique. Les ressources exploitées appartiennent à quatre groupes présentant des différences bioécologiques et socioéconomiques assez marquées.

Le potentiel global exploitable n'a pas fait l'objet d'évaluations scientifiques récentes¹. La documentation la plus récente fournie par le Centre de recherches océanographiques de Dakar Thiaroye (CRODT) laisse apparaître aujourd'hui que pour:

- *Les ressources pélagiques hauturières* et, compte tenu du caractère hautement migratoire des principales espèces et de leur vaste échelle de distribution (Atlantique), le potentiel de la ZEE sénégalaise reste difficile à évaluer. Ce dernier a pu être estimé entre 25 000 et 30 000 tonnes au début des années 90.

Le raccourcissement de la saison de pêche observé au Sénégal durant ces dernières années et son allongement en Mauritanie traduisent une évolution à la baisse du potentiel de capture sus-indiqué.

Beaucoup de stocks des principales espèces marchandes (albacore, listao, patudo, espadon, voilier), sont fortement à pleinement exploités à l'échelle de l'Atlantique. Les petits thonidés et espèces voisines (thonine, bonite à ventre rayé, maquereau bonite, etc.), essentiellement ciblés dans les pêcheries artisanales, subiraient un faible taux d'exploitation.

- *Les ressources démersales côtières*, le potentiel annuel de capture est estimé à 130 000 tonnes². En général, les stocks sont pleinement exploités voir surexploités en certain cas.

Des évaluations préliminaires réalisées dans le cadre du projet sous-régional SIAP (Octobre 2001) confirment les diagnostics de surexploitation, voire de très forte surexploitation, de quelques stocks (thiof, pageot, thiekem, pagre à point bleu).

L'analyse, qui porte sur une série de données de cinq stocks pendant la période 1981-1999, indique une situation plus préoccupante qu'antérieurement, les captures à l'heure actuelle faisant enregistrer une diminution, contrairement à l'effort de pêche.

- *Les ressources démersales profondes*, le potentiel exploitable, toutes espèces confondues est estimé à 20 000 tonnes environ dont près de 40 à 50 pour cent sont constitués de merlus noirs et 15 à 20 pour cent de crevettes profondes. Ces stocks (crevettes, merlus) ne semblent pas présenter de signes de surexploitation biologique. Les références les plus récentes³ indiquent que, malgré l'insuffisance des informations biologiques et statistiques, les merlus et les crevettes profondes ne sont pas surexploités.

Le gel de l'effort de pêche a été toutefois recommandé comme mesure d'aménagement des stocks de crevettes profondes. En ce qui concerne les merlus, il convient d'observer

¹ Malgré cela, le Plan directeur s'appuie sur les estimations disponibles qui définissent un potentiel exploitable dans la ZEE du Sénégal de l'ordre de 450 000 tonnes, proche du niveau actuel de production.

² Cette estimation correspond à la prise maximale équilibrée obtenue à partir de l'ajustement d'un modèle de production généralisé, avec approximation d'équilibre, aux séries corrigées de captures (incluant les rejets en mer des congélateurs) et d'efforts standardisés (chalutier standard glacier de 150 tjb).

³ [Il est à noter que malgré les fluctuations des biomasses observées en 1995-1999 dans les eaux sénégalaises, les captures artisanales et industrielles sont restées stables autour de 350 000 tonnes malgré la forte baisse (-38%) de l'effort de pêche artisanale de 1996 à 1999. Une forte augmentation de la densité des stocks exploités (surtout des sardinelles) dans la frange côtière – non couverte par les évaluations scientifiques – peut expliquer le niveau élevé des captures observé. Les captures industrielles ont été de 40 000 tonnes en moyenne durant cette période, avec une forte hausse en 1999 (+ 54%) liée à la forte augmentation de la biomasse globale en 1999 et de l'effort industriel (le nombre de navires russes est passé de 8 à 11 en 1999).]

le principe de précaution dans la gestion de ces stocks qui sont partagés avec la Mauritanie.

- *Les ressources pélagiques côtières*, le potentiel global peut être estimé de manière indicative à plus de 450 000 tonnes à partir des biomasses moyennes spécifiques de ces cinq dernières années.

La biomasse en pélagiques côtiers dans la zone sénégalaise a été estimée à 1 450 000 tonnes en novembre-décembre 1999, dont plus de 95 pour cent de sardinelles.

Globalement, dans la zone nord du Comité des pêches pour l'Atlantique Centre-Est (COPACE), les campagnes du N/O Fridjof Nansen indiquent pour les sardinelles des densités élevées durant ces dernières années. Les évaluations les plus récentes faites dans un cadre sous-régional indiquent que le niveau d'exploitation des sardinelles est probablement modéré sur l'étendue de leur aire de distribution à l'exception de la Petite Côte du Sénégal.

En ce qui concerne les chinchards, une tendance à la hausse de la biomasse est observée dans l'ensemble de la région sauf dans la zone sénégalaise où les niveaux des biomasses en chinchards noirs ont été très faibles entre 1995 et 1999.

Tableau 1: Etats des stocks de grands pélagiques et recommandations internationales pour 1993-1997-2000

Espèce	1993	1997	2000
Albacore <i>Thunnus albacares</i> (stock Est)	E: Pleine exploitation, voire légèrement dépassée. R: Ne pas augmenter l'effort. [1]	E: Production et effort proches des niveaux optimaux. R: Ne pas augmenter l'effort au-delà du niveau 1992; réduire les prises de juvéniles. [2]	E: Production et effort proches des niveaux optimaux. R: Ne pas augmenter l'effort au-delà du niveau 1992 [3].
Thon obèse <i>Thunnus obesus</i>	E: Stock sous-exploité, $F < F_{msy}$. R: Possibilité d'augmenter l'effort [1]	E: Envolée des captures, biomasse en déclin; surexploitation. R: Réduire les captures à 60-70 tonnes et les prises de juvéniles (près DCP). [2]	E: Envolée des captures, biomasse en déclin; surexploitation. Mortalité supérieure au niveau de la PME et déclin du stock R: Réduire les captures au moins à 80 tonnes et plus pour reconstitution du stock. [3]
Listao <i>Katsuwonus pelamis</i> (stock Est)	E: Pas d'évaluation depuis 1984. Prises records en 1991. R: aucune. [1]	E: Etat de surexploitation atteint. R: aucune. [2]	E: Pas de nouvelle évaluation en 2000 (Etat de surexploitation atteint depuis 1997. R: Aucune. [3]
Espadon <i>Xiphias gladius</i>	E: Inquiétude pour le stock, notamment dans le sud. R: Pas de recommandation explicite. [1]	E: Stock surexploité, en déclin. Prises actuelles non soutenables. R: Réduction substantielle des captures. [2]	E: Stock surexploité, en déclin. Prises actuelles non soutenables. R: Réduction substantielle des captures. [3]

Sources: [1] ICCAT/CICTA, 1993. Rapport de la Période biennale 1992-93 (1^{ère} partie, Annexe 14)
[2] ICCAT/CICTA, 1997. Rapport de la Période biennale 1996-97 (1^{ère} partie).
[3] ICCAT/CICTA, 2001. Rapport de la Période biennale 2000-01 (1^{ère} partie, Annexe 9).

Tableau 2: Etats des stocks de petits pélagiques et démersaux et recommandations en 1993 et 1997

Espèce	1993	1997	2000
Sardine	E: R:	E: Stock variable. [4] R:	E: Risque de surexploitation [8] R: Réduire l'effort de pêche
Sardinelles <i>Sardinella</i> (<i>aurita</i> et <i>maderensis</i>)	E: Taux d'exploitation modéré sauf sur la Petite Côte. R: Ne pas trop augmenter l'effort au large. [2]	E: Stock abondant. [4] R:	E: Exploitation probablement modérée (du Maroc au Sénégal) sauf sur la Petite Côte du Sénégal [8] R: Augmentation possible de l'effort de pêche sauf sur la Petite Côte du Sénégal [8]
Chinchards <i>Trachurus</i> spp.	E: Taux d'exploitation modéré, biomasse en hausse après minimum en 1983. R: Augmentation possible de F. [6]	E: Stocks variables. [7] R:	E: Biomasse en hausse (sauf au Sénégal) avec fléchissement en 1998/1999 pour le chinchard blanc. [8] R: Augmentation possible de l'effort de pêche (avec nécessité de suivi et de contrôle de l'effort de pêche pour le Sénégal et le Maroc) [8]
Merlu "noir" <i>Merluccius senegalensis</i> (1)	E: Données insuffisantes. [1] R:	E: R:	E: Stock non surexploité [8] R: Augmentation possible de l'effort de pêche [8]
Sole <i>Cynoglossus</i> spp. (1)	E: Diminution régulière depuis les années 70. [3] R:	E: R:	E: R:
Poissons démersaux côtiers (1)	E: Diminution générale depuis 1980, notamment sparidés, mérours. [3] R: Stabiliser l'effort au niveau de 1992. [5]	E: R:	E: Surexploitation globale [9] et spécifique : serranidés (mérour blanc), sparidés (pagre, pageot), thiekem [10] R: Diminuer l'effort de pêche [8]
Poulpe <i>Octopus vulgaris</i> (1)	E: Stock en expansion. [3] R:	E: R:	E: Stock très variable [11] R:
Seiche <i>Sepia officinalis</i> (1)	E: Stock en expansion. [3] R:	E: R:	E: Stock variable [9] R: Augmentation possible de l'effort de pêche [8]
Crevettes profondes <i>Parapenaeus longirostris</i> (1)	E: Données biologiques insuffisantes. R: Gérer avec précaution. [1]	E: Stock pleinement exploité. [4] R:	E: Stock non surexploité [8] R: Gel de l'effort de pêche. Manque d'informations biologiques et statistiques [8]

(1) Les diagnostics et les recommandations sur ces stocks ne concernent que la ZEE sénégalaise.

Sources du tableau 2:

- [1] FAO, 1990. Rapport du groupe de travail sur les merlus et les crevettes d'eaux profondes dans la zone nord du COPACE. COPACE/PACE Séries 90/51.
- [2] FAO, 1993. Groupe de travail ad hoc sur les sardinelles et autres espèces de petits pélagiques côtiers de la zone nord du COPACE. CRODT 29 novembre- 3 décembre 1993. COPACE/PACE Séries 91/58.
- [3] Gascuel, D. et Thiam, M., 1993. Evaluation de l'abondance des ressources démersales sénégalaises: estimation par modélisation linéaire des PUE. *Dans L'évaluation des ressources exploitables par la pêche artisanale sénégalaise. Symposium de Dakar, février 1993. Barry-Gérard, M., Diouf, T. et Fonteneau, A. (éds.). ORSTOM, Colloques et Séminaires, p. 191-213.*
- [4] FAO, 1998. Questions et tendances du développement des pêcheries dans la région et leur impact sur la sécurité alimentaire. 14^e session du COPACE, Nouakchott (Mauritanie), 6-9 septembre 1998. CECAF/XIV/98/4.
- [5] FAO, 1995. Rapport de la dixième session du groupe de travail sur l'évaluation des ressources. Accra, Ghana, 10-13 octobre 1994. FAO Fisheries Report FIPL/R511.
- [6] FAO, 1993. Evaluation des stocks et des pêcheries mauritaniens. Voies de développement et d'aménagement. Rapport du 3^e groupe de travail CNROP, Nouadhibou, Mauritanie, 20-26 novembre 1993. COPACE/PACE Séries 95/60.
- [7] FAO, 1998. Questions et tendances du développement des pêcheries dans la région et leur impact sur la sécurité alimentaire. 14^e session du COPACE, Nouakchott (Mauritanie), 6-9 septembre 1998. CECAF/XIV/98/4.
- [8] FAO, 2000. Etat d'exploitation des stocks halieutiques et aménagement des pêcheries dans la zone COPACE. Première Session du COPACE, Abuja (Nigeria), 30-31 octobre 2000. CECAF/I/2000/Inf.4 F.
- [9] CRODT, 2001. Situation des ressources halieutiques sénégalaises et possibilités de pêche. Rapport technique, mars 2001, 9 p. + 8 planches.
- [10] Laurans, M., Barry-Gérard, M. et Gascuel, D., 2001. Diagnostic de cinq stocks sénégalais par l'approche globale (*Galeoïdes decadactylus*, *Pagellus bellottii*, *Pseudupeneus prayensis*, *Pagrus caeruleostictus*, *Epinephelus aeneus*) . *Dans Document technique n° 2, Rapport de la réunion de Mindelo (Cap Vert), 10-12 octobre 2001.*
- [11] CRODT, 2000. Rapport du programme de recherches sur les céphalopodes benthiques (poulpes) et leur aménagement..

1.2 Performances récentes du secteur

1.2.1 Contribution de la pêche à la formation du PIB

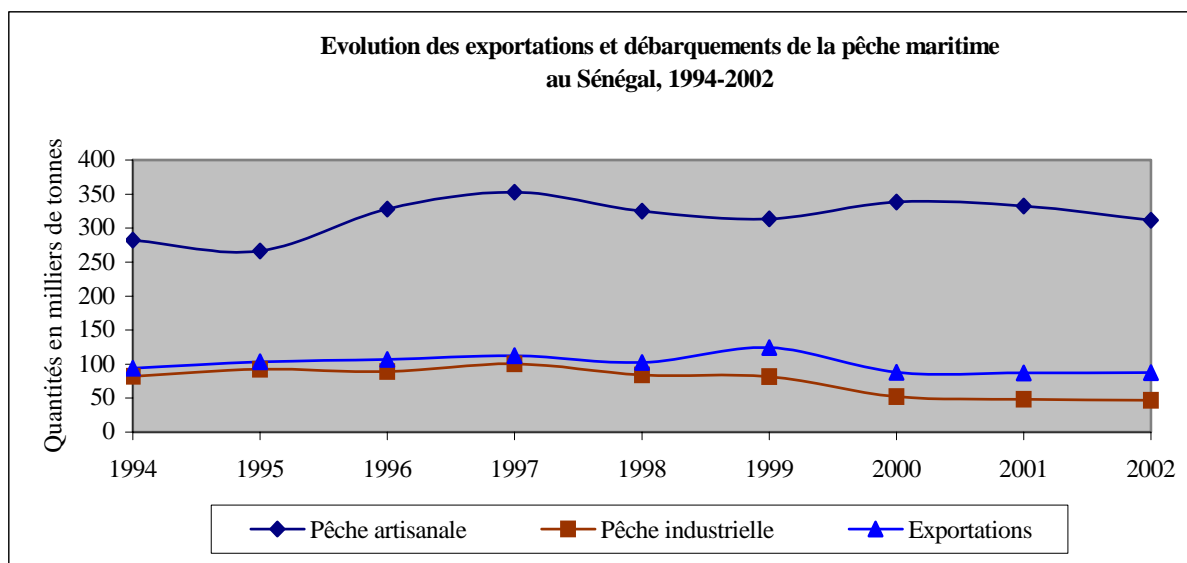
Le secteur de pêche au Sénégal comprend trois branches d'activités: la pêche maritime, la pêche continentale et l'aquaculture. L'essentiel des activités porte sur la pêche maritime.

Les produits de la pêche maritime occupent aujourd'hui une forte place dans l'alimentation des populations avec 75 pour cent des apports en protéines animales.

Sur la période 1990-2000, le secteur de la pêche a représenté en moyenne 11 pour cent du PIB (Produit Intérieur Brut) du secteur primaire. Il vient ainsi en troisième position des contributions au PIB sectoriel derrière l'agriculture et l'élevage. Par rapport au PIB total de l'économie, la contribution de la pêche sur la période a été en moyenne de 2,5 à 2 pour cent.

Le secteur de pêche a une incidence encore plus marquée sur les comptes extérieurs. Il a procuré sur la période 1990-2000 en moyenne 37 pour cent des exportations en valeur. Cette performance le situe très nettement au premier rang des secteurs d'exportation devant ceux des produits arachidières (12 pour cent) et pétroliers (11 pour cent).

La croissance de l'activité halieutique a été spectaculaire depuis le milieu des années soixante. Les captures débarquées, qui étaient de 50 000 tonnes en 1965, ont atteint 358 300 tonnes en 2002 (voir figure page suivante).



Le chiffre d'affaires des débarquements et des exportations des produits de la pêche est estimé à 278 milliards de FCFA en 1999.

La valeur ajoutée du secteur des pêches est estimée à 199 milliards dont 60 pour cent sur le segment de la capture et 40 pour cent sur le segment de la transformation.

L'analyse par bénéficiaire montre que 25 pour cent reviennent à l'Etat (5 pour cent de la valeur ajoutée directe et 30 pour cent de la valeur ajoutée indirecte) tandis que les «salariés» bénéficient de 46 pour cent de ces flux (39 pour cent de la valeur ajoutée directe et 49 pour cent de la valeur ajoutée indirecte).

Tableau 3: Synthèse de la valeur ajoutée créée par la filière pêche sénégalaise (en millions de FCFA)

	V.A. Directe	V.A. indirecte	V.A. Totale	% V.A. directe	% total filière V.A.
Pêche industrielle	7 887	16 233	24 120	33%	12%
Pêche artisanale	31 958	20 690	52 648	61%	26,5%
Transformation artisanale	1 049	1 912	2 961	35%	1,5%
Mareyage – ateliers/unités de traitement	6 154	85 361	91 515	7%	46%
Mareyage – marché intérieur	1 396	4 481	5 877	24%	3%
Mareyage – consommation locale	1 186	938	2 124	56%	1%
Unités de traitement	764	7 030	7 794	10%	4%
Ateliers de mareyage	82	876	944	9%	0,5%
Conserveries	3 085	5 429	8 514	36%	4%
Farine de poisson	746	2 163	2 909	26%	1,5%
Total	54 307	145 113	199 406	27%	100

Source: Rapport d'évaluation APC, 2001

Les emplois dans le secteur de la pêche et dans les activités de transformation et de commercialisation sont évalués à 600 000 au total⁴, principalement dans la pêche artisanale et la transformation artisanale. L'effectif du secteur représente 17 pour cent de la population active: un sénégalais actif sur six travaille dans le secteur de la pêche.

1.2.2 Problèmes clés du secteur

Malgré les performances ci-dessus, le secteur de la pêche sénégalaise fait face à une situation de surexploitation des ressources démersales côtières, de surcapacité de la pêche nationale et d'une demande de produits halieutiques en hausse.

En tenant compte des situations actuelles des pêcheries, des tendances d'évolution aussi bien internes qu'externes et des politiques mises en œuvre, les différents types problèmes à résoudre sont:

- (i) les problèmes liés à la gestion durable et à la restauration des ressources halieutiques (réduction de l'effort de pêche de la pêche artisanale et industrielle, ajustement des capacités de transformation industrielle, etc.);
- (ii) la faible capacité de gouvernance du secteur;
- (iii) la satisfaction des besoins de produits halieutiques des populations, de l'industrie et des marchés extérieurs sans pour autant accroître la pression sur les ressources;
- (iv) les problèmes liés à la valorisation maximale des ressources;
- (v) la faiblesse des capacités d'organisation, d'analyse et de décision des professionnels du secteur;
- (vi) le déficit de communication entre les acteurs du secteur;
- (vii) l'absence d'un dispositif de financement approprié des activités.

1.3 Politiques actuelles et réformes envisagées

Les journées de concertation nationale sur la pêche et l'aquaculture de novembre 2000 marquent le point de départ des travaux d'élaboration de la politique actuelle des pêches et de l'aquaculture au Sénégal.

La nouvelle stratégie sectorielle donne comme priorité l'aménagement préalable de l'accès aux ressources avant le renforcement des options de développement. Ainsi, le cadre institutionnel des pêches a été revisité (cf: décret n° 2000-833 du 16 octobre 2000) pour tenir compte de cette préoccupation majeure et un projet de révision du cadre juridique et réglementaire est en cours d'élaboration.

1.3.1 Le cadre institutionnel et juridique

i) Le cadre institutionnel des pêches maritimes

Le département des pêches est placé sous la responsabilité du Ministre de la pêche qui dispose de pouvoirs étendus qui lui sont conférés par décret. Il dispose d'un cabinet, des services rattachés et des directions nationales.

Les principales institutions du Ministère de la pêche

- La Direction des pêches maritimes (DPM): La Direction des pêches maritimes est chargée de mettre en œuvre les politiques définies par le Gouvernement dans le domaine de l'exploitation et de la gestion des ressources halieutiques. Les principaux services qui constituent la DPM sont, au niveau central, la division de la pêche

⁴ Etude sectorielle, année de référence 1996, op. cit.

industrielle, la division de la pêche artisanale, le bureau de contrôle des produits halieutiques, ainsi que des services régionaux dans chacune des sept régions maritimes du Sénégal.

- La Direction de la pêche continentale et de l'aquaculture (DPCA): cette direction est une création nouvelle. Elle est chargée de la mise en œuvre de la politique définie en matière de pêche continentale et d'aquaculture. Face à la surexploitation des ressources maritimes, il est en effet apparu nécessaire de développer la pêche continentale et l'aquaculture pour contribuer à diversifier et à améliorer la production annuelle de poissons, crustacés, mollusques et d'algues.
- La Direction de la protection et de la surveillance des pêches (DPSP) est aussi une création récente qui résulte du décret n° 2000-833 du 16 octobre 2000. La mission de la DPSP est d'assurer la protection et la surveillance de la ZEE afin de veiller au respect de la réglementation en matière de pêche. La DPSP est structurée en trois volets (administratif, opérationnel et scientifique) et des stations côtières. Elle dispose de personnel permanent et d'observateurs contractuels.
- La Cellule d'études et de planification (CEP): elle est une création nouvelle qui résulte de la fusion de l'observatoire économique des pêches et de la cellule d'appui au développement durable de la pêche. La CEP est chargée notamment des études prospectives et stratégiques, de la coordination des actions de planification au sein du Département, du suivi et de l'évaluation des projets, programmes, de l'organisation et la gestion des flux d'informations sur le secteur, les programmes et les projets.
- Le Centre de perfectionnement et d'expérimentation pour la pêche artisanale (CPEP, ex. CAEP) a fait l'objet d'un ajustement pour que ses missions s'adaptent aux orientations stratégiques du secteur. Le CPEP est chargé de la formation des artisans pêcheurs, de l'expérimentation et la vulgarisation des techniques et technologies liées au développement de la pêche artisanale.
- Le Centre national de formation des techniciens des pêches maritimes (CNFTPM) est chargé de la formation des techniciens et techniciens supérieurs des pêches maritimes. Créé par décret n° 91-1349 de décembre 1991, ce centre a succédé à l'école des agents techniques de l'océanographie et des pêches. Il a donc étendu sa vocation en s'ouvrant à d'autres niveaux de formation. La grande majorité des cadres de catégorie B et inférieure du ministère est issue de ce centre.

Autres institutions ou organes de concertation

- Le Centre de recherches océanographiques: il est chargé du suivi de la ressource et des systèmes d'exploitation. Il a aussi vocation d'aider le Ministère de la pêche dans l'appréciation scientifique et la formulation des politiques et décisions en matière de pêche. Le CRODT est un service placé sous la tutelle du Ministère de l'agriculture. Son financement est cependant assuré en grande partie par le Ministère de la pêche. Il a fonctionné en 2001 avec un budget de 458 millions de FCFA dont 200 millions proviennent du Ministère de la pêche.
- Les structures de gestion paritaire: ces structures ont été consacrées par le Code de la pêche élaboré en 1998. Il s'agit à titre principal du Conseil national consultatif des pêches maritimes (CNCMP) et des Conseils locaux de pêche artisanale qui, théoriquement, devront assumer d'importantes responsabilités notamment en matière d'aménagement des pêches.

- La Commission consultative d'attribution des licences de pêche: elle joue un rôle important en matière de gestion des pêches au terme des dispositions prévues dans le code de la pêche; elle examine les demandes de licences de pêche et donne un avis au Ministre qui seul a un pouvoir décisionnel. Sa transformation en commission délibérative est réclamée par les professionnels.
- Les organisations professionnelles: leur développement et implication croissante dans la gestion des pêches ont été le fait marquant de ces dernières années. Dans le sous-secteur industriel, les organisations les plus en vue sont le Groupement des armateurs et industriels de la pêche maritime au Sénégal (GAIPES) et l'Union des pêcheurs et mareyeurs exportateurs du Sénégal (UPAMES). Dans le sous-secteur artisanal, il s'agit de la Fédération nationale des groupements d'Intérêt économique de pêcheurs (FENAGIE-PÊCHE), de la Fédération nationale des groupements d'Intérêt économique de mareyeurs du Sénégal (FENAMS), du Collectif national des pêcheurs artisans du Sénégal (CNPS), de l'Union nationale des groupements d'intérêt économique de mareyeurs du Sénégal (UNAGIEMS). Ces structures bénéficient parfois d'une forte assistance financière de bailleurs de fonds étrangers.

ii) Le cadre juridique et réglementaire de la pêche maritime

Le droit des pêches maritimes du Sénégal a fait l'objet d'une refonte en 1998. Depuis cette date, le cadre législatif et réglementaire de base qui régit l'exploitation des ressources vivantes dans la zone économique exclusive du Sénégal n'a subi aucune adaptation aux mutations et aux contraintes qui se sont présentées progressivement.

Le Code de la pêche maritime qui en est issu traduit l'ensemble des mesures de conservation des ressources et d'aménagement des pêcheries qui concernent les principales innovations majeures suivantes:

- des mécanismes institutionnels de gestion (établissement de plans annuels et pluriannuels d'aménagement des pêcheries, création d'un Conseil national consultatif des pêches maritimes, de Conseils locaux des pêches, d'une Commission consultative pour la délivrance des licences de pêche, etc.);
- des mécanismes de contrôle indirect de l'effort de pêche;
- des dispositions relatives tant à la gestion des zones côtières qu'au Code de conduite sur la pêche responsable.

Néanmoins, certains aspects de cette loi méritent d'être améliorés. Le processus de gestion et d'aménagement des pêches maritimes requiert une certaine flexibilité de la part des décideurs du fait que les conditions biologiques, socioéconomiques, politiques et technologiques qui gouvernent les activités de pêche évoluent souvent rapidement.

La loi des pêches de 1998 a intégré ces contraintes mais l'évolution actuelle du secteur commande que la loi soit revue pour faire face aux changements incessants.

1.3.2 Politiques et stratégies de développement durable du secteur

Au cours de trois dernières années, le Ministère de la pêche a préparé une stratégie de développement du secteur. Ce document⁵ fournit une analyse détaillée des problèmes dont souffre le secteur et cible six objectifs:

⁵ -Diagnostic, Stratégie et plan d'action de développement durable de la pêche et de l'aquaculture; *Note de synthèse*, août 2001.

-Pêche maritime et continentale, aquaculture; analyse descriptive et diagnostic, *Tome I*.

- assurer une gestion soutenable de la pêche maritime et continentale, ainsi que de l'aquaculture, tout en maintenant leur viabilité économique;
- satisfaire la demande locale de poisson;
- moderniser la pêche artisanale;
- accroître la valeur ajoutée des produits halieutiques;
- développer un système efficace de financement public et des activités privées de pêche et d'aquaculture;
- renforcer la coopération bilatérale, régionale et internationale dans le domaine de la pêche.

Pour atteindre ces objectifs, la stratégie globale qui a été ainsi définie avec l'ensemble des acteurs met en exergue les axes suivants:

- (i) Au niveau de la gestion des ressources, la priorité est accordée à la régulation de l'accès aux ressources de la ZEE et à la mise en place des plans d'aménagement des pêcheries artisanales et industrielles.
- (ii) Dans le domaine de la réglementation, des concepts modernes en matière de gestion des ressources sont introduits: plans d'aménagement des pêcheries, organes de concertation entre l'administration et les professionnels de la pêche et coopération interétatique en matière de pêche.

La Loi comporte des mesures restrictives susceptibles d'aider à la maîtrise de l'expansion de la capacité de pêche et des conditions plus strictes de participation des navires étrangers à l'exploitation de certains stocks, dans le cadre des accords de pêche.

Elle pose les principes qui doivent conduire à une réglementation plus stricte des activités de pêche artisanale. Les activités de surveillance et de contrôle des opérations de pêche sont mieux définies et développées afin de renforcer la protection des droits des administrés.

Elle accorde une place importante à la prise en charge de la gestion et du suivi de l'écosystème marin ainsi qu'à la culture marine. Elle redéfinit avec plus de rigueur les conditions d'affrètement des navires de pêche battant pavillon étranger.

Toutefois, la Loi souffre d'un manque d'application et nécessite à certains points de vue une amélioration afin de mieux l'adapter à l'évolution du secteur.

- (iii) La mise en place d'un environnement institutionnel et économique plus adapté aux exigences de développement du secteur; à cet égard, la stratégie insiste sur une réorganisation administrative et une fiscalité sur la pêche conformes aux nouvelles orientations de la politique sectorielle.
- (iv) La coopération en matière d'accords de pêche entre le Sénégal et les autres pays de la sous-région pour assurer des prises supplémentaires aux artisans pêcheurs et aux armateurs de la pêche industrielle.

1.3.3 Principales réformes envisagées

Ces réformes ont pour objectif d'améliorer la contribution du secteur à l'économie nationale (création de richesses et d'emplois) et à la lutte contre la pauvreté.

Les réformes envisagées privilégient avant tout l'aménagement préalable de l'accès aux ressources avant le renforcement des options de développement. Les domaines d'actions suivants sont mis en œuvre prioritairement:

1° - Choix d'un nouveau système de gestion des ressources halieutiques

Dans ce cadre, les résultats provisoires du **groupe de travail national chargé de définir un système de concessions des droits d'accès** dans les eaux sénégalaises, ont permis de formuler les orientations suivantes:

- (i) Pour la pêche industrielle, il est envisagé d'adopter un système unique basé sur des quotas, combiné à la délimitation de zones d'exclusion de façon à protéger des zones prévues spécifiquement pour la pêche artisanale, des zones de reproduction et même éventuellement des parcs marins.
- (ii) Pour la pêche artisanale avec pour cibles les céphalopodes et les espèces démersales, elle pourrait initialement être contrôlée par un système de licences. Ces licences pourraient être associées ultérieurement à un autre système attribuant des quotas à la pêche artisanale (en tant que catégorie, dans des zones spécifiques).

2° - Mise en place d'un plan de gestion de la flotte de pêche industrielle

Cela suppose d'abord de reconsidérer la flotte de pêche industrielle chalutière afin d'évaluer le respect des conditions d'octroi du pavillon sénégalais et la contribution économique des armements à la formation du PIB/pêche. Une fois ce travail réalisé, un plan directeur de gestion de cette flotte devra être mis en place.

Dans ce cadre, l'audit envisagé permettra d'avoir des éléments de prises de décisions en vue de réduire la capacité de pêche industrielle afin de la rendre compatible avec la capacité de production de la ressource.

3° - Ajustement des capacités de transformation au potentiel de capture

La restructuration de l'industrie de transformation du poisson vise à ajuster celle-ci de manière à ce que les capacités installées puissent traiter de façon optimale les futurs débarquements de poisson.

Cet ajustement des investissements au potentiel de capture dans les eaux sous juridiction nationale a comme préalable la mise en place du schéma directeur de la flotte de pêche (cf. supra).

4° - Réduction de la pression et de la capacité de la pêche artisanale

L'amélioration de la gestion de la pêche au Sénégal aura peu de chance de réussir sans un contrôle voire un gel de la capacité de pêche artisanale. A cet effet, une réflexion est envisagée dans le cadre des programmes de coopération avec les institutions du système des Nations Unies (BM et FAO) en vue d'identifier les solutions les plus efficaces pour une

réduction et une maîtrise de la capacité de pêche piroguière ainsi que les mesures de soutien appropriées.

5° - Ajustement institutionnel et élimination des contraintes sur la gouvernance

Il s'agit de procéder à l'adaptation et à la réorganisation des structures et des moyens en vue du renforcement des capacités d'analyse et de décision des institutions sectorielles.

Les efforts entrepris dans le passé pour aborder la crise du secteur avaient, dans une large mesure, échoué à cause des réalités sociopolitiques (absence de culture faite de transparence et d'efficacité, interférence politique et de comportements dictés par la recherche de rentes, etc.) .

La relance du secteur exige: (i) des réglementations claires et transparentes; (ii) une amélioration des réglementations et institutions; (iii) des changements de comportement au niveau des politiques.

A cet effet, la mise en place d'une commission spéciale indépendante chargée, en relation avec le Ministère de l'économie et des finances et le Ministère de la pêche, de lancer et de piloter un programme de restructuration de la pêche maritime et de promotion de l'aquaculture est envisagée.

6° - Mise en place d'un fonds de restructuration de la pêche

La restructuration du secteur de la pêche au Sénégal nécessitera des ressources financières considérables. En effet, l'application des politiques et stratégies ci-dessus va entraîner des pertes d'emplois, l'interdiction d'utiliser certains engins et techniques de pêche, une reconversion des acteurs, une fiscalisation des segments non porteurs et l'octroi d'avantages fiscaux aux filières contributives à la création de la richesse sectorielle.

Le coût de ce programme de restructuration du secteur sera pris en charge par l'Etat et les partenaires au développement dans le cadre d'un fonds de restructuration à mettre en place. Ce fonds de restructuration prendrait en charge les :

- coûts de promotion de l'utilisation de techniques de pêche sélectives;
- coûts de reconversion des armateurs liés à la réduction de la capacité de pêche chalutière;
- coûts de reconversion des pêcheurs artisans liés à la réduction de la capacités de pêche artisanale;
- coûts de déflation dans les armements et industries à terre;
- subventions accordées aux segments porteurs.

7° - L'information et la sensibilisation des acteurs

La communication dans les différentes politiques et pratiques de pêche a toujours été traitée en parent pauvre. Le succès de la restructuration du secteur de la pêche sera fonction en partie des résultats de la politique et de la stratégie de communication qui seront mis en œuvre.

Les pressions exercées par les OP de la pêche industrielle et artisanale pour maintenir le statu quo et le spectre des ramifications sociales et politiques de toutes mesures visant à limiter voire restreindre l'expansion de l'effort de pêche ont nui aux anciennes politiques d'assainissement et de gestion rationnelle du secteur.

Il s'agira ici de mettre en œuvre une série d'actions d'information et de sensibilisation en direction des structures ou organes impliqués dans le processus de restructuration des flottes de pêche, de l'industrie de transformation et de conservation.

L'objectif recherché est d'inculquer aux acteurs, par la formation et la sensibilisation, une culture d'aménagement et de pratique de pêche responsable.

2. Exemples de réformes fiscales et d'accords en matière de pêche

2.1 Fiscalité dans le domaine des pêches

2.1.1 Régimes fiscaux appliqués aux pêches

Le dynamisme et les résultats économiques et sociaux de la pêche s'expliquent par le soutien financier accordé par l'Etat au secteur.

En effet, l'Etat a beaucoup contribué au développement du secteur de la pêche à travers une politique faite d'aides directes et indirectes au sous-secteur industriel et artisanal. La politique de soutien de l'activité de capture et de traitement mis en place par le Sénégal a principalement reposé sur des mesures d'allègement fiscal ainsi que des subventions.

Au niveau de la pêche artisanale, la politique de détaxe des intrants de pêche porte sur la détaxe du carburant et des moteurs, des engins de pêche et différents matériels importés. Ces aides contribuent de manière significative à la rentabilité des unités de pêche artisanale.

Au niveau de la pêche industrielle, les interventions de l'Etat portent sur la détaxe sur des intrants de pêche et sur les avantages fiscaux consentis aux entreprises exportatrices en zone franche industrielle (ZFI), en points francs (PF) ou dans le cadre du régime d'entreprise franche à l'exportation (EFE).

Les entreprises de pêche considérées bénéficient d'exonérations relatives à la TVA, aux droits de douane sur les achats locaux, à la valeur ajoutée, au timbre douanier, au droit d'enregistrement et à la Patente et contribution financière.

Les seules obligations des entreprises de pêche sont notamment la déclaration des importations et exportations, les achats locaux, les ventes locales et la déclaration de statistiques comptables.

Cela veut dire que les ressources de l'Etat tirées des impôts ne sont pas importantes (voir tableau page suivante). Les entreprises de pêche bénéficient d'une rente financière considérable.

Une évaluation de la contribution du secteur de la pêche au budget de l'Etat déterminera avec précision les ressources générées par l'activité halieutique.

2.1.2 Les réformes fiscales envisagées

D'une manière générale, la politique fiscale au cours des trois prochaines années sera caractérisée par une simplification de l'impôt aux fins d'accroître son rendement. Dans le même temps, le gouvernement entreprendra avant fin juin 2003 une étude pour évaluer les opportunités de baisse du taux marginal de taxation des impôts directs. Parallèlement, il continuera les actions d'élargissement de l'assiette par une fiscalisation progressive des secteurs peu structurés.

Tableau 4: Comparaison des régimes fiscaux applicables aux entreprises du secteur de la pêche

Régime	Zone franche industrielle de Dakar	Points francs	EFE
Régime foncier	Locataire de la ZFID	Libre	Libre
Régime administratif	Administration spéciale	Droit commun	Droit commun avec déclaration préalable
Redevances ZFID	Oui	Oui	Non
Quantités imposées à l'exportation	60 %	60 %	80 %
Régime douanier	Franchise totale	Franchise totale	Franchise totale
Procédures douanières	A la ZFID, sans caution ni escorte	Droit commun avec escorte	Dispense de caution et d'escorte
Exonération fiscale	Totale	Totale	Totale sauf impôt sur les sociétés 15 % et impôt sur les dividendes distribués
Subventions à l'emploi	Oui mais litigieuse	Oui dans certains cas mais litigieuse	Non

Source: MP/CEP

En ce qui concerne les réformes du code des investissements, la politique du gouvernement veillera à ce qu'elles soient articulées autour des principes de rationalisation, de non discrimination et de préservation de la viabilité des finances publiques. Le gouvernement consultera également les services du Fonds monétaire international sur les principaux éléments de la réforme fiscale au plus tard lors de la première revue du Programme.

De façon spécifique, au niveau du secteur de la pêche, la double situation de surpêche et de surcapacité suscite aujourd'hui des interrogations sur la pertinence du maintien du dispositif de soutien fiscal à ce secteur du moins dans la forme que l'on a connu jusqu'ici. On peut considérer en effet que le dispositif de soutien fiscal actuel constitue une incitation indirecte à la surcapacité et à la surpêche.

En conséquence, une étude sur la fiscalité dans le secteur de la pêche est envisagée. A l'issue de cette étude, une refiscalisation de certains segments du secteur non créateurs de richesses et bénéficiant des régimes économiques particuliers pourrait être envisagée.

2.2 L'expérience sénégalaise en matière d'accords de pêche

La pêche maritime est la plus directement concernée par les accords avec l'Union européenne. Cette branche est articulée autour de ses deux composantes essentielles: la pêche artisanale et la pêche industrielle.

L'accord de pêche communautaire (APC), signé par le Sénégal, définit le niveau ainsi que les conditions d'attribution et d'utilisation de droits d'accès aux ressources halieutiques situées dans la ZEE du Sénégal pour des navires européens. Pour l'UE c'est l'accord de pêche le plus ancien signé avec un pays du sud puisque le premier remonte à 1979.

2.2.1 Politiques nationales halieutiques et compatibilité avec les accords de pêche

Les premiers accords signés avec des pays du nord (accords bilatéraux signés avec la France en septembre 1974, l'Italie en janvier 1975 et l'Espagne en mai 1975) étaient très déséquilibrés.

En effet, en contrepartie des possibilités de pêche accordées à un nombre indéterminé de leurs navires, ces pays ont accordé des crédits au Sénégal.

Par ailleurs, lesdits accords, en plus de leurs **longue durée** (4 à 6 ans) étaient caractérisés par des conditions d'exercice de la pêche mal définies.

Le 21 mai 1979, le Gouvernement du Sénégal fixe, au cours d'un conseil interministériel sur la pêche maritime, de nouvelles lignes directrices en matière de négociation d'accords de pêche. Il s'agit, entre autres:

- d'accorder la priorité aux nationaux pour l'exploitation et le traitement des ressources;
- de limiter le nombre de navires étrangers, en tenant compte du potentiel exploitable;
- de faire payer des redevances pour l'obtention des licences de pêche;
- d'exiger des contreparties financières pour appuyer le développement de la pêche nationale;
- de débarquer une partie ou la totalité des captures au Sénégal pour l'approvisionnement des installations de traitement à terre.

Ces critères ont depuis lors, servi comme base pour la négociation de l'application des différents accords qui ont conduit à ce qui suit:

- le Sénégal consent à accorder, sans réciprocité, des droits de pêche aux navires communautaires;
- la Communauté européenne, en échange de ces droits de pêche, verse une compensation financière à la République du Sénégal à laquelle s'ajoutent les redevances pour des licences payées directement par les armateurs.

A partir du début des années 90, l'accord a commencé à subir fortement les changements de l'environnement des négociations. Par environnement des négociations nous entendons ici les facteurs et les bénéficiaires des accords de pêche dont la compréhension peut faciliter les choix stratégiques à long terme et les décisions tactiques à court terme. Ce sont:

- les ressources halieutiques et leur exploitation dans le temps et dans l'espace; on notera ici l'intérêt des tendances récentes dans les aménagements;
- la sociologie, c'est-à-dire la compréhension des rapports entre les communautés de pêcheurs locaux réagissant à la compétition des navires de pêche industrielle;
- les modalités d'établissement des protocoles d'application avec l'Union européenne.

Les orientations issues des dernières concertations nationales sur la pêche (Novembre 2000) stipulent que la stratégie de négociation devrait prendre en compte:

- la capacité de pêche actuelle des nationaux;
- les besoins intérieurs en ressources financières;
- l'impérieuse nécessité d'un accord mutuellement avantageux fondé sur les objectifs des deux parties d'un développement durable des pêches (conditions techniques adéquates);
- la nécessité de tendre vers une réduction des possibilités de pêche.

Le dernier protocole de pêche Sénégal/Communauté européenne a intégré le soutien au développement de la pêche artisanale, à la recherche scientifique, à la surveillance des pêches et à un appui institutionnel.

Cependant, en dépit de ces actions ciblées, les accords obéissent toujours à la logique commerciale (droit de pêche moyennant compensation financière) et s'inscrivent dans un contexte globalement défavorable de pêche non durable et non responsable.

«Le contrôle de l'accès aux ressources sénégalaises constitue, encore aujourd'hui, le problème central et non réglé de l'aménagement des pêches et du développement d'un secteur national».

On peut dire qu'en eux-mêmes, les accords de pêche ne devraient pas constituer au-delà d'enjeux géostratégiques extérieurs au secteur de la pêche, des problèmes insurmontables. Il sont à considérer aujourd'hui davantage comme un indicateur de la faiblesse du système d'aménagement et jouent du fait de ces faiblesses un rôle de facteur aggravant dans un système d'aménagement mal contrôlé et inefficace au regard des objectifs de conservation.⁶

Ces deux derniers points renvoient à la question qui est centrale dans le contexte actuel de la pêche sénégalaise: l'accès à la ressource halieutique (patrimoine national) pour qui, dans quelles conditions et pour le bénéfice de qui?

L'accord de pêche Sénégal/Communauté européenne est aujourd'hui confronté à différents problèmes, dont le principal est de faire partie d'un ensemble de dispositifs commerciaux qui ont favorisé la pêche en vue de l'exportation, faisant ainsi peser des tensions sur la sécurité alimentaire et les ressources exportées.

Le fait de ne pas avoir suffisamment tenu compte de l'environnement des pêches l'a progressivement placé en porte à faux par rapport à des réglementations internationales plus contraignantes que par le passé.

L'impact de la présence de la flottille européenne sur la dégradation des stocks en augmentant la pression sur les ressources est indéniable. Le débat s'oriente donc de plus en plus sur l'opportunité de poursuivre sa reconduction.

Le principe de la complémentarité constitue une des principales justifications théoriques de la conclusion d'accords de pêche. Toutefois, entre la pratique et la théorie, le fossé qui existait dès le départ n'a cessé de se creuser.

D'abord, le développement des accords coïncide avec celui de la pêche artisanale dans les années 80. A partir de cette époque, les débarquements de cette dernière vont connaître une augmentation spectaculaire, passant de quelque 150 000 tonnes au début des années 80, à 250 000 tonnes à partir de 1990 et à 358 300 tonnes aujourd'hui.

En ce qui concerne les ressources côtières, pélagiques et démersales, la flotte nationale semble non seulement en mesure d'exploiter la quasi-totalité des stocks, mais de les exploiter pleinement. Toutefois, si les ressources pélagiques côtières ne sont pas pleinement exploitées par la pêche artisanale, cette situation semble davantage liée à l'accroissement du coût du capital ou à l'attraction grandissante pour l'exploitation d'espèces destinées à l'exportation, qu'à des problèmes de productivité ou de capacité. La complémentarité, d'après les données scientifiques disponibles, ne saurait donc en principe concerner que les ressources hauturières.

Même si les conditions d'une complémentarité entre pêche nationale et pêche étrangère sont réunies, les armements nationaux et étrangers sont en concurrence sur les mêmes zones de pêche. Cette concurrence est en général double: elle oppose la pêche industrielle

⁶ MGP-IDRA: Rapport de l'étude d'évaluation du protocole d'accord de pêche Sénégal-Communauté européenne

nationale à la pêche étrangère, notamment en ce qui concerne les démersaux, crustacés et céphalopodes côtiers; elle se manifeste également entre pêche artisanale et pêche industrielle (locale et étrangère).

Les conflits entre ces deux types de pêche ont tendance à s'aggraver depuis que le développement de la pêche artisanale la place en situation de rivaliser, beaucoup plus au large, avec la flottille de pêche industrielle. Ces chevauchements se traduisent non seulement par une déplétion des stocks, notamment ceux de démersaux côtiers, mais par la destruction d'engins de pêche et des collisions parfois coûteuses en vies humaines.

Cette surcapacité de la pêcherie sénégalaise, démersale en particulier, se traduit par une surexploitation des ressources. Ainsi, au report d'efforts d'unités artisanales pour les espèces destinées à l'exportation viennent s'ajouter la forte baisse des tailles moyennes des individus capturés et des rendements des unités nationales, malgré le niveau élevé de l'effort de pêche. D'où une moindre disponibilité de produits halieutiques pour le marché local.

Ce problème aurait pu s'aggraver si les quotas de pêche pélagique accordés par le protocole 1997-2001 avec l'Union européenne étaient utilisés. Les captures de la pêche artisanale sont représentées à plus de 80 pour cent par des pélagiques essentiellement destinés à la consommation nationale. Compte tenu de leur rôle dans la sécurité alimentaire, les pélagiques constituent des ressources extrêmement sensibles.

Globalement, les accords de pêche représentent des facteurs aggravant pour les ressources déjà pleinement exploitées par la flottille nationale artisanale et industrielle à l'exception des ressources hauturières.

Ils participent de ce mouvement d'extraversion progressif du secteur halieutique sénégalais, non seulement directement par la soustraction d'une partie des ressources aux pêcheurs, consommateurs et transformateurs nationaux (encore que ces derniers disposent des contingents devant être obligatoirement débarqués), mais indirectement parce qu'ils suscitent des stratégies de coopération entre pêcheurs nationaux et étrangers, détournant ainsi une partie de l'effort national de la satisfaction des besoins domestiques.

2.2.2 Les impacts de l'accord de pêche avec l'Union européenne

Cette analyse des effets des flottilles européennes au Sénégal est extraite du rapport de l'étude d'évaluation du protocole d'accord de pêche Sénégal-Communauté européenne de la période 1997-2001.

2.2.2.1 La concurrence spatiale sur les zones de pêche

Il existe une concurrence, entre les flottilles nationales et communautaires mais aussi avec d'autres flottes étrangères qui peuvent cibler les mêmes ressources. Cette concurrence porte principalement sur les espèces côtières exploitées sur le plateau et sur le talus.

Ces concurrences se traduisent par des conflits d'accès aux ressources et des conflits entre techniques provoquant des destructions d'engins, voire des collisions avec les unités de pêche artisanale, par ailleurs souvent mal signalées et de plus en plus fréquentes en dehors de leur zone réservée des 6 ou 7 milles du fait de l'épuisement des stocks côtiers.

2.2.2.2 L'impact économique de l'activité des bateaux européens

Au cours de cette période, les débarquements moyens annuels des flottes européennes au Sénégal sont de 349 tonnes de démersaux destinées aux unités de traitement et

17 042 tonnes de thon destinées aux conserveries. Ils génèrent des flux de valeur ajoutée directe et indirecte qui sont évalués respectivement à 5 579 et 4 881 millions de FCFA.

L'emploi sénégalais sur les bateaux européens concerne les marins mais aussi les observateurs (80 personnes). L'emploi des marins dépasse largement les normes fixées par le protocole de l'accord du fait de la bonne réputation des marins sénégalais.

Au total l'ensemble des frais de personnel (salaires des marins et charges pour l'Etat), liés à l'activité des bateaux européens s'établit en moyenne annuelle entre 254 et 364 millions de FCFA pour l'équivalent d'un nombre d'emplois compris respectivement entre 240 et 370.

La valeur ajoutée générée par l'emploi des observateurs est estimée à 288 millions de FCFA. Les autres flux générés par les bateaux européens ont été évalués à partir des données fournies par les consignataires (Tableau 5).

Tableau 5: Structure des effets liés à l'activité des bateaux européens

Postes de dépenses	En % du total	Postes de dépenses	En % du total
Rémunération des marins	47	Avitaillement	5
Charges portuaires	5	Entretien et réparation	17
Charges de manutention	4	Frais de consignation	7
Gardiennage	0,1	Autres charges refacturées	14
		Total	100

Source : Enquête OEPS à partir d'un échantillon d'entreprises consignataires

Les effets liés à l'activité des bateaux s'élèvent à 10 milliards de FCFA et témoignent d'un équilibre relatif entre la valeur ajoutée directe (53 pour cent) et indirecte (Tableaux 6 et 9).

2.2.2.3 L'impact de l'accord de pêche sur le secteur non marchand

La recette de contrepartie représente 32 milliards de FCFA soit en moyenne 8 milliards de FCFA par an, dont 50 pour cent sont attribués au renforcement de la filière halieutique. Il faut ajouter à cela les redevances payées par les armateurs pour les licences chalutières: 689 millions de FCFA et les redevances thonières: 5,5 millions de FCFA.

Tableau 6: Total de la valeur ajoutée annuelle liée à l'activité des bateaux de l'Union européenne (en millions de FCFA)

	Total valeur ajoutée	Don't VA directe	Salaires	Etat	% / total
Effets liés aux débarquements	5 086,55	1 832	1 938,15	1 912,32	48,6
Emploi de marins sénégalais	309	309	266	44	3,0
Emploi d'observateurs	288	288	257	31	2,8
Effets liés aux escales	4 776	3151	3 335	692	45,6
Total	10 459,55	5 580	5 796,15	2 679,32	100

Tableau 7: Comparaison des budgets publics en moyenne annuelle sur la période de l'APC (en millions de FCFA)

Budget National		Aide et coopération		Accord de pêche	
Fonctionnement	309	Japon	2 423	Contrepartie	8 000
BCI	3 053	France	1 726	Redevances chalutières	689
CEPIA	634	UE	491	Redevances thonières	5,5
Total	3 997	Total	4 640	Total	8 694,5

Au total le secteur non marchand bénéficie d'un montant annuel de 8 694,5 millions de FCFA, que l'on peut mettre en correspondance avec les budgets publics sectoriels (Cf. Tab. 7 et 9) et dont on peut évaluer la distribution relative par utilisation au sein de la filière (Cf. Tab. 8 et 9).

Tableau 8: Dépenses publiques financées par les accords de pêche (en millions de FCFA)

Type d'activité	1998	1999	2000	2001	Moyenne Annuelle	%/ total
Aval	2 518	1 250	1 380	1 804	1 738	45
Recherche	250	250	250	200	237	6
Formation/vulgarisation	985	1 100	20	10	529	14
Soutien institutionnel	246	1 150	2 000	1 103	1 125	30
Financement		250	250	250	188	5
Total	4 000	4 000	3 900	3 367	3 817	100

Source: MP/CEP

L'ensemble des effets sur les secteurs marchand et non marchand liés à l'accord de pêche est estimé à 19,2 milliards de FCFA ce qui représente 9,6% de la valeur ajoutée nationale.

Tableau 9: Synthèse des effets sur les secteurs marchand et non marchand (en milliards de FCFA)

(en milliards de FCFA)	Flux moyens annuels
Synthèses des effets secteur marchand	10,5
Synthèse des effets secteur non marchand	8,7
Total des effets liés à l'APC	19,2
Synthèse valeur ajoutée filière nationale	199
Rapport effets APC/valeur ajoutée nationale	9,6%

2.2.2.4 La concurrence sur les marchés extérieurs

Il existe une concurrence éventuelle des produits européens sur les marchés à l'exportation ciblés par le Sénégal. C'est le cas du Japon pour le poulpe et aussi du marché européen (français, italien, grec, etc.) pour les espèces démersales et pélagiques.

Conclusion générale

L'existence d'une surcapacité de pêche des flottes industrielles et artisanales ciblant les ressources pleinement sur exploitées, des capacités de production stagnantes et de faibles rendements physiques conjugués avec une productivité en baisse sont les principaux facteurs de crise de la pêche sénégalaise.

Aujourd'hui, la pêche notamment artisanale ne nourrit plus décemment ses acteurs de base.

Dans un tel contexte, amorcer une rupture avec les attitudes et comportements antérieurs et s'engager dans une voie de développement durable du secteur sont les seules voies pour sortir de la crise. Ce chemin comporte néanmoins un coût socio-politique à ne pas négliger qui, non pris en compte, risquerait de plonger le secteur de la pêche dans une impasse et son effondrement dans les dix prochaines années ne serait alors pas à exclure.

Accords d'accès: Organisme des pêches du Forum du Pacifique Sud

par

Mme Josie Tamate¹

Introduction

Le présent document décrit l'expérience des membres de l'Organisme des pêches du Forum du Pacifique Sud concernant les accords d'accès à la pêche des 20 dernières années, et les différents mécanismes qu'ils ont adoptés pour gérer leur ressources en thon. Il contient aussi une brève description des plans nationaux de gestion et développement de la pêche au thon et de la Convention sur le thon du Pacifique centre et ouest qui a été adoptée à la fin de l'an 2000.

L'Organisme des pêches du Forum

L'Organisme des pêches du Forum (OPF) a été institué en juillet 1979 au titre de la Convention sur l'Organisme des pêches du Forum du Pacifique Sud. Son institution répondait aux défis auxquels faisaient face les pays insulaires du Pacifique pour promouvoir la coopération et la coordination régionales en matière de politiques halieutiques, à la suite de l'adoption de la Convention sur le droit de la mer. D'une manière générale, les pays exprimaient leur intérêt partagé pour la conservation et l'utilisation optimales des ressources marines vivantes de la région du Pacifique Sud, notamment les grands migrateurs (thon), et souhaitaient accroître au maximum les avantages en découlant en faveur de leurs populations et de l'ensemble de la région.

L'Organisme consiste en un Comité des pêches du Forum² (CPF) et un Secrétariat. Ce dernier se situe à Honiara, Iles Salomon, avec un personnel maximal de 52 personnes. L'adhésion à l'Organisme est ouverte à tous les membres du Forum du Pacifique et à d'autres Etats et territoires de la région, sur la recommandation du comité et avec l'approbation du Forum. A l'heure actuelle, l'OPF se compose de 17 membres³, 16 Etats indépendants et un territoire (voir Figure 1).

Le Secrétariat est financé par les contributions de ses membres et reçoit l'assistance financière d'organisations de donateurs. Toutes les décisions sont prises par consensus. Dans le cas où on ne parviendrait pas à un consensus, la décision des deux tiers des membres présents et votant serait adoptée. Ces décisions concernent normalement les opérations du Secrétariat, notamment les politiques et les directives administratives, et les questions d'intérêt commun pour les membres. Au titre de la Convention, l'OPF est chargé de «promouvoir la coordination et la coopération intrarégionale» dans les domaines suivants:

- (i) Harmonisation des politiques relatives à la gestion de la pêche;
- (ii) Coopération dans les relations avec les pays pratiquant la pêche hauturière;
- (iii) Coopération en matière de surveillance et mise en vigueur;
- (iv) Coopération en matière de traitement à terre du poisson;

¹ Economiste de projet, Organisme des pêches du Forum, Honiara, Iles Salomon

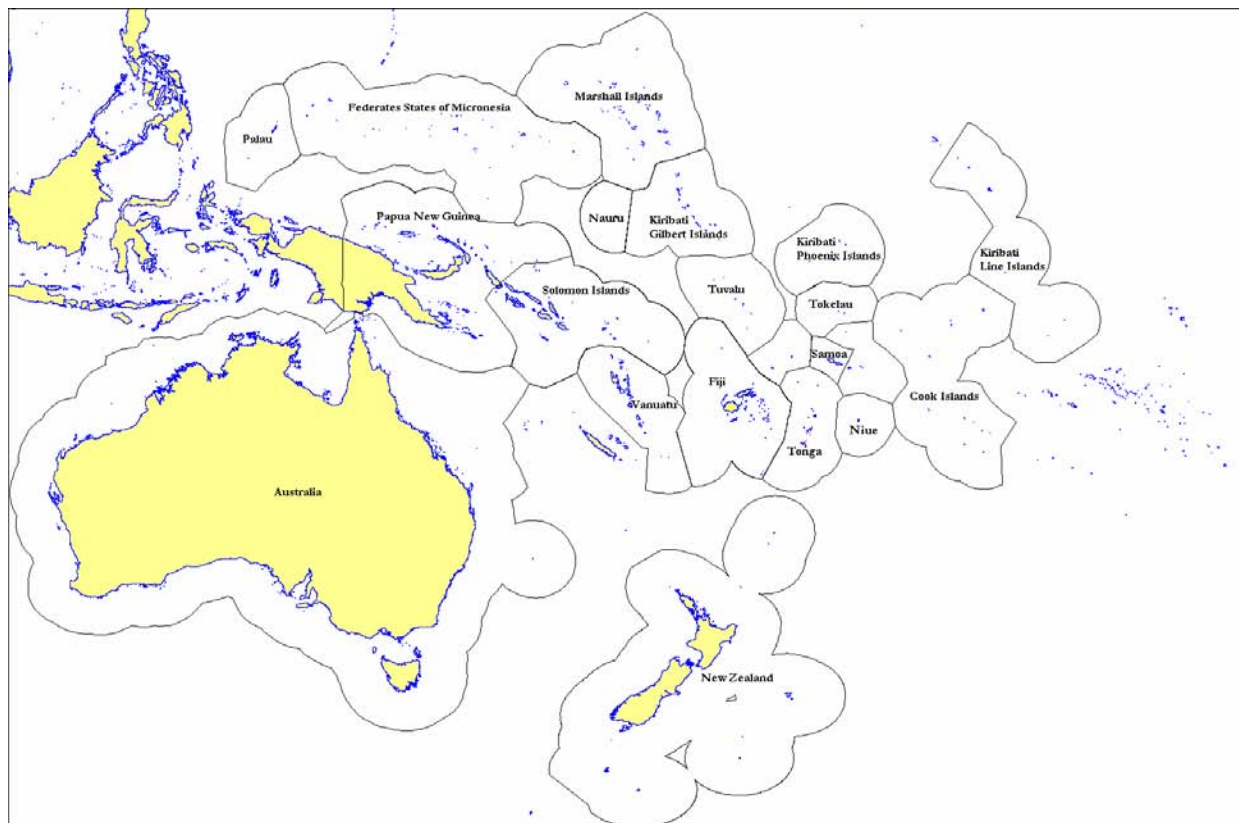
² Organe directeur de l'OPF.

³ Australie, Iles Cook, Etats fédérés de Micronésie, Fidji, Kiribati, Iles Marshall, Nauru, Nouvelle-Zélande, Nioué, Palaos, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Samoa, Iles Salomon, Tokélaou, Tonga, Tuvalu et Vanuatu.

- (v) Coopération pour la commercialisation;
- (vi) Coopération en matière d'accès à la zone de 200 milles d'autres Parties.

Actuellement, aucune mesure disciplinaire n'est appliquée à l'encontre de membres qui ne respectent pas les décisions régionales convenues. Cependant, une disposition prévoit leur retrait et peut être appliquée par notification écrite au dépositaire. Le retrait entre en vigueur un an après sa réception.

Figure 1: Carte des membres de l'OPF et de leurs zones économiques exclusives (ZEE)



Aperçu de la pêche au thon dans le Pacifique centre et ouest

La pêche au thon dans le Pacifique centre et ouest (PCO) est la plus importante et l'une des plus productives du monde, les prises annuelles de thon s'étant élevées à quelque 1,8 million de tonnes au cours de la période 1996-2000, soit une valeur monétaire d'environ 2 milliards de dollars EU. La majorité des prises est débarquée par les bateaux senneurs des quatre principales flottilles de pêche étrangères comprenant le Japon, Taïwan, la Corée et les Etats-Unis d'Amérique. Une flottille nationale et des bateaux senneurs basés localement ont aussi apporté une grosse contribution ces dernières années, entraînant une augmentation des prises qui sont passées de moins de 100 000 tonnes à plus de 200 000 tonnes par an. A mesure que s'accroît la flottille, on prévoit que les prises pourraient rivaliser avec celles des principales flottilles de pêche étrangères.

D'après les estimations préliminaires de la pêche au thon en 2002, les prises comprenaient environ 1 982 001 tonnes d'albacore (*Thunnus albacares*), de germon (*Thunnus allalunga*), de thon obèse (*Thunnus obesus*) et de bonite à ventre rayé (*Katsuwonus pelamis*)⁴. Il s'agit

⁴ Williams, P. (2003). Overview of the Western and Central Pacific Ocean Tuna Fisheries 2002, SCTB16, Mooloolaba, Queensland, Australie.

de la deuxième prise annuelle la plus élevée enregistrée depuis celle de 1998 qui s'élevait à 2 037 644 tonnes.

L'importance exceptionnelle pour les pays insulaires du Pacifique de l'océan en général, et des ressources en thon en particulier, est très claire. Le thon représente un tiers de toutes les exportations du PCO et fournit des emplois à environ 20-40 000 habitants des îles du Pacifique⁵. Pour de nombreux pays insulaires du Pacifique, la pêche au thon est la seule vraie source de revenu et la base du développement économique futur.

Les zones économiques exclusives de plus de 50 pour cent des membres de l'OPF se situent dans les eaux hautement productives de la zone équatoriale (10°N-10°S), où la moyenne des captures de thon par unité d'effort est relativement élevée⁶. Au cours de la dernière décennie, cette zone a représenté 90 pour cent environ de la totalité des prises de thon du PCO, dont 70 pour cent approximativement ont été pêchés dans les ZEE des membres de l'OPF et d'autres Etats côtiers⁷.

Les pays dotés de ces zones plus productives (en termes de thon) ont formé le Groupe PAN (Parties à l'accord de Nauru)⁸, un sous-groupe de l'OPF. Cette dotation en ressources assure au groupe PAN une influence considérable dans les négociations concernant l'accès et la gestion des ressources en thon. L'accès aux ZEE des pays du PAN est essentiel pour que les opérations des flottilles des pays pêchant en haute mer soient viables, notamment la pêche à la senne coulissante. De ce fait, la majorité des accords d'accès avec les pays pratiquant la pêche hauturière dans la région de l'OPF sont conclus avec des pays du PAN (voir note de bas de page ⁵).

Les pays situés plus au sud et à l'est du PCO (Iles Cook, Fidji, Nioué, Samoa, Tonga et Vanuatu) tendent à avoir des pêcheries moins productives et de vastes zones de haute mer adjacentes au sud. C'est pourquoi ils ont moins d'influence auprès des flottilles de pêche hauturière exploitant leurs eaux et les zones de haute mer environnantes⁹.

La région a connu un niveau croissant d'activités de pêche au cours des trois dernières décennies, et a lancé des initiatives de gestion apparentées. Jusqu'à tout récemment, la gestion de la pêche au thon dans le PCO s'est centrée sur les initiatives des membres de l'OPF dans leurs ZEE, qui ont été mises en œuvre aux niveaux national, sous-régional et régional. Bien que l'OPF soit un chef de file mondial reconnu aux plans de l'unité et de la coopération régionale en matière de politiques halieutiques, ses membres se sont depuis longtemps aperçus de la nécessité d'intensifier la coopération avec les pays pratiquant la pêche hauturière et les autres Etats et territoires côtiers, en vue d'établir des accords visant la gestion efficace des ressources en thon dans leurs eaux.

L'expérience de l'OPF en matière d'accords d'accès

Grâce à la Convention sur le droit de la mer mise en vigueur au milieu des années 1970, les membres de l'OPF ont été autorisés à exiger des droits d'accès aux pays étrangers exploitant leurs ZEE. A cette époque lointaine, les membres de l'OPF recevaient au moins 4 pour cent de la valeur de la prise. Ce revenu s'est depuis lors accru, s'élevant à 5-6 pour

⁵ Gillett, R.; McCoy, M.; Rodwell, L. et Tamate, J. (2001). Tuna: A Key Economic Resource in the Pacific, Pacific Studies Series, Banque asiatique de développement.

⁶ Tamate, J.; Richards, A.; Cartwright, I. et Aqorau, T. (2000). Recent Developments in the Western and Central Pacific Region: A paper prepared for the InfoFish Tuna 2000 Bangkok Conference, FFA Report #00/16, FFA, Honiara, Iles Salomon.

⁷ Statistiques fournies par le Secrétariat de la Communauté du Pacifique.

⁸ Le Groupe PNA se compose de huit pays membres: Etats fédérés de Micronésie, Kiribati, Iles Marshall, Nauru, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Iles Salomon et Tuvalu.

⁹ Op. cit.

cent au cours de la décennie écoulée, et les membres de l'OPF continuent à s'efforcer d'augmenter la part des avantages monétaires découlant de leurs ressources en thon.

A l'heure actuelle, cinq grands pays¹⁰ pratiquent la pêche hauturière dans la région de l'OPF et ils ont signé une série d'accords d'accès aux pêcheries de thon avec la plupart des membres de l'OPF. D'une manière générale, le droit d'accès des bateaux de pêche étrangers aux ZEE des membres de l'OPF a été conféré par le biais d'arrangements bilatéraux entre les gouvernements des membres de l'OPF et ceux des pays pêchant en haute mer¹¹ ou des associations de pêcheurs, ou encore des entreprises individuelles de ces pays.

Il n'existe qu'un seul arrangement multilatéral, à savoir entre le gouvernement des Etats-Unis et les gouvernements de certains pays insulaires du Pacifique¹², et il est largement connu sous le nom de Traité des Etats-Unis. L'arrangement a été conclu en juin 1988 pour la durée de cinq ans et prévoit des droits de 18 millions de dollars EU par an pour 50 bateaux. A la fin des cinq ans, l'arrangement a été prolongé pour encore cinq ans. Un prolongement ultérieur de 10 ans est entré en vigueur en juin 2003 imposant le versement de 21 millions de dollars EU de droits par an pour 40 bateaux, à la suite de négociations qui ont duré deux ans. Les tentatives d'établir des arrangements similaires avec le Japon, la Corée, Taiwan dans les années 1990, et avec l'Union européenne récemment, se sont soldées par un échec.

La flottille japonaise a été la première flottille de pêche hauturière à signer un accord d'accès bilatéral dans la région de l'OPF. En outre, le Japon est le seul pays pratiquant ce type de pêche qui ait signé un accord principal avec un membre de l'OPF, alors qu'un accord subsidiaire a été conclu avec les Associations japonaises des pêches. La majorité des accords subsidiaires sont renouvelés à la fin de chaque période, à la suite de consultations annuelles entre les deux parties. Pendant les consultations, l'état des stocks de poisson, l'établissement de rapports et les droits d'accès sont les principaux thèmes abordés.

A l'exception des accords japonais, la majorité des accords d'accès dans la région de l'OPF s'établissent entre les entreprises de pêche commerciale étrangères et les armateurs, d'une part, et le gouvernement membre de l'OPC, de l'autre. Ces accords sont généralement reconnus comme accords d'accès bilatéraux entre les gouvernements membres de l'OPC et l'industrie de la pêche étrangère. D'une manière générale, ils sont à court terme, une année étant la durée normale de tout accord. A la fin de la période convenue, les partenaires bilatéraux négocient à nouveau les termes et conditions. Comme pour les consultations bilatérales japonaises, les principaux thèmes faisant l'objet des débats pendant ces sessions de renouvellement de l'accord comprennent la performance de la flottille pendant l'année, l'état des rapports sur les prises et les conditions, et les droits d'accès pour la période suivante.

Avant la négociation des accords d'accès, les pays membres individuels de l'OPF demandent normalement au Secrétariat de leur fournir des notes d'information. En cas de besoin, ils peuvent demander aussi l'aide du Secrétariat du Programme de pêche océanique de la Communauté du Pacifique concernant l'état des stocks de thon et d'autres informations scientifiques pertinentes. Ces notes indiquent les activités de la flottille de pêche (y compris les questions relatives au contrôle et à la surveillance), et la situation du marché, et fournissent une analyse des droits d'accès potentiels.

¹⁰ Japon, EU, Taïwan, Corée et Philippines. La Chine est aussi un important Etat pêcheur exploitant la région notamment à l'aide de ses palangriers, mais la majorité de ces bateaux sont basés localement dans les eaux des membres de l'OPF. La Chine est l'un des nouveaux exploitants se servant de la senne coulissante et possède quatre bateaux dans sa flottille.

¹¹ Japon et EU seulement.

¹² Membres de l'OPF.

Un certain nombre de facteurs sont évalués dans le cadre du processus de prise de décisions avant la négociation des accords d'accès à la région:

Données sur les prises et l'effort de pêche antérieurs: Elles sont fournies normalement par les opérateurs de bateaux et sont ajustées, le cas échéant, pour tenir compte de l'absence de rapports ou de rapports incorrects. Des données sont aussi fournies par le Programme de pêche océanique du Secrétariat de la Communauté du Pacifique¹³.

Prix du marché des espèces ciblées (espèces de thon): Les données sur les prix sont tirées de sources indépendantes, comme INFOFISH et/ou d'autres sources publiées. Elles servent à analyser la situation du marché et sont utilisées pour le calcul de droits d'accès potentiels.

Taux de rentabilité minimum de la valeur totale des prises débarquées: C'est le montant cible que les membres de l'OPC rechercheront en pourcentage de la valeur des prises débarquées à partir de laquelle se calcule le droit d'accès. Le taux de rentabilité minimum est normalement fixé par une politique du gouvernement.

Termes et conditions minimum d'accès: Ils énoncent les besoins de surveillance et de contrôle, ainsi que d'établissement de rapports, qui font partie des accords. Les membres de l'OPF sont convenus d'une norme minimale pour ces besoins qui sont inclus dans tous les accords.

Législation et réglementation nationales relatives à la pêche: Tous les accords sont régis par la législation sur la pêche en vigueur dans chaque pays octroyant des licences. Ces accords doivent aussi tenir compte de tous les traités régionaux auxquels ce pays adhère en matière d'octroi de licences aux bateaux de pêche étrangers et, partant, ces traités doivent aussi figurer dans l'accord.

Respect des normes convenues: Une évaluation du respect des normes convenues par une flottille de pêche donnée est fournie. Elle comprend l'échange d'informations pertinentes à cet égard avec les autres membres de l'OPC. C'est ainsi que le pays A demandera au pays B des informations sur l'opération d'une flottille de pêche donnée pour déterminer si elle respecte les termes et conditions pour l'octroi des licences établis par le pays B.

Une question importante et souvent complexe, qui est examinée pendant la négociation d'un accord d'accès, est la valeur du droit d'accès. Dans la plupart des cas, la conclusion de l'accord dépend entièrement de cette valeur. Dans la région de l'OPC, les droits d'accès sont largement déterminés sur la base des données sur les prises de l'année précédente fournies par le pays pratiquant la pêche hauturière, le prix marchand du thon et le pourcentage du taux de rentabilité établi. La formule utilisée pour le calcul du droit d'accès type est la suivante:

$$\text{Accès} = \text{prix moyen du thon} \times \text{moyenne des prises par bateau} \times \text{taux de rentabilité minimum}$$

Pour de nombreux membres de l'OPF, les droits d'accès dégagés de l'octroi de licences aux bateaux pratiquant la pêche hauturière pour le privilège d'exploiter le thon dans la région représentent d'importantes contributions financières au revenu du gouvernement, notamment dans les petits pays dotés de faibles ressources naturelles. Aux Iles Marshall, par exemple, les droits d'accès s'élèvent à environ 25 pour cent du revenu du gouvernement, alors qu'en Kiribati et dans les Etats fédérés de Micronésie, le revenu représente 45 pour cent et près de 25 pour cent respectivement. Ce revenu permet au gouvernement de financer des projets de développement. A ce jour, il est estimé que les

¹³ Une organisation régionale siégeant à Nouméa.

droits d'accès obtenus par les pays membres de l'OPC pour les activités des bateaux étrangers se sont élevés à environ 60 millions de dollars EU par an (voir note de bas de page ⁴). Outre les droits d'accès, certains accords prévoient une taxe de formation payable par le partenaire pratiquant la pêche hauturière, des droits pour les observateurs et une assurance pour les bateaux.

Malgré une longue histoire d'octroi de licences aux bateaux de pêche au thon étrangers, lors des négociations sur l'accès avec les pays pêchant en haute mer l'équilibre du pouvoir n'a guère favorisé jusqu'ici les membres de l'OPC. Les pays reconnaissent depuis un certain temps la disparité entre les droits qu'ils négociaient et la valeur déclarée de la pêche, mais de nombreuses contraintes ont entravé les efforts qu'ils ont déployés pour redresser la situation. Ces contraintes empêchent les membres de l'OPF, notamment les membres insulaires, de tirer plus d'avantages de leurs accords d'accès; telles sont les faiblesses institutionnelles, le pouvoir économique et politique des pays pêchant en haute mer, la concurrence pour l'accès entre pays insulaires du Pacifique, et les lacunes dans les données et la surveillance.

Pour calculer et négocier les droits d'accès, on a utilisé une série d'approches visant normalement le recouvrement d'environ 5-6 pour cent de la valeur de la prise, approches souvent associées à l'aide sous diverses formes. La capacité réduite des membres de l'OPF, en particulier les pays insulaires, de vérifier les prises déclarées par des mécanismes de surveillance, ou par l'analyse comparative des prises débarquées avec les fiches de bord, fait que le calcul actuel des droits est complexe et difficile à surveiller. Cependant, les membres de l'OPF ont pris plusieurs mesures pour renforcer leur position vis-à-vis des bateaux de pêche étrangers, la plus marquante étant peut-être les Termes et conditions minimaux harmonisés pour l'accès.

Les membres de l'OPF ont su, dans une large mesure, maintenir la cohésion et l'unité régionales dans les arrangements prévoyant des avantages collectifs clairement définis comme le Traité des Etats Unis et un certain nombre d'accords de gestion sous-régionale de la pêche. Néanmoins, les négociations et accords bilatéraux dénotent une certaine opacité, notamment en ce qui concerne les droits d'accès. Pour éviter que les pays pratiquant la pêche hauturière négocient avec les membres de l'OPF des droits d'accès inéquitables, il est impératif de promouvoir la transparence dans l'octroi des licences dans la région. Tout en encourageant la bonne gouvernance, la transparence servira aussi à réduire ou éliminer la tentation de recourir à la corruption lors des négociations.

Droits d'accès et accords avec les membres de l'OPF

Les droits d'accès aux eaux des membres de l'OPF sont normalement payés en un seul versement au début de la période de validité de la licence. La seule exception est l'accord avec le Japon, qui se fonde sur les expéditions de pêche, et le droit d'accès est équivalent à 5 pour cent de la prise. Les droits dépendent du volume de la prise pour une flottille donnée pêchant dans la ZEE d'un membre de l'OPF, du prix du thon de la période antérieure et du taux de rentabilité. Ce taux est normalement de 5 pour cent bien que certains membres de l'OPF aient pu obtenir 6 pour cent.

Normalement, pour les bateaux senneurs soumis à des accords bilatéraux, les droits d'accès payés aux membres de l'OPF par les exploitants pêchant en haute mer, notamment les pays du PAN, varient entre 10 000 et 100 000 dollars EU par an. Des droits inférieurs sont versés par les pays où les prises sont relativement faibles et des taux élevés traduisent l'abondance du thon et les bons taux de capture. Des frais additionnels sont payés directement aux membres de l'OPF lorsque les bateaux effectuent des transbordements dans des ports

désignés¹⁴. Ces frais comprennent les dépenses au port, les droits à verser pour les observateurs et les autres coûts liés aux activités de transbordement.

Ces dernières années, des changements sont survenus: un droit minimum a été imposé pour l'accès, et un droit additionnel a été exigé à la fin de la période de licence sur la base du pourcentage convenu de la valeur de la prise. Cette mesure a été également appliquée aux flottilles entrant pour la première fois dans une ZEE donnée où il était impossible de déterminer à partir des captures précédentes le droit à payer. Pour rendre cette mesure efficace, il importe de surveiller plus étroitement les bateaux de pêche, afin de réduire au minimum les risques de rapports absents ou incorrects.

Pour les palangriers, les droits varient entre 5 000 et 20 000 dollars EU par bateau et par an, en fonction de la pêche en jeu. Autrement dit, ceux qui visent le marché des produits congelés paient des droits inférieurs à ceux dont l'objectif est le marché du frais (normalement le marché sashimi japonais).

Les bateaux basés dans les pays membres de l'OPF paient en général des droits de licence (accès) inférieurs aux bateaux pratiquant la pêche hauturière, bien qu'ils pourraient être soumis à des taxes sur l'exportation et d'autres frais apparentés comme les dépenses pendant les escales, les impôts sur le revenu et les patentes. Les taxes sur l'exportation sont généralement de 5 pour cent. Pour certains pays, le carburant est fourni à un prix exempt de droits de douane, bien que cette mesure ne s'applique qu'aux bateaux qui ont les caractéristiques des bateaux nationaux.

Les membres de l'OPF continuent à rechercher d'autres moyens d'extraire des rentes de leurs ressources en thon. Ils se sont concentrés sur les flottilles des pays pêchant en haute mer, mais l'augmentation des flottilles locales a incité les membres à se tourner aussi vers ces dernières. Un autre projet qui vise à accroître les revenus dégagés de la pêche au thon dans la région de l'OPF sera bientôt mis au point, et il est prévu qu'il démarrera en décembre 2003. Ce projet prévoit une révision des accords d'octroi de licences en vigueur et des solutions de rechange comme l'enchère, les quotas, les droits sur la gestion et d'autres seront approfondies. Les résultats de ce projet devraient être disponibles mi-2004 et approuvés pour exécution fin 2004.

Il convient de noter que l'approche adoptée par les membres de l'OPF n'est pas directement liée à la rente halieutique. En effet, le calcul est d'autant plus complexe que la majorité des bateaux obtenant des licences pratiquent la pêche hauturière. Cependant, un projet régional intitulé «Maximiser les avantages économiques pour les nations insulaires du Pacifique par la gestion des stocks de thon migrateurs» est en cours, et la rente halieutique sera calculée. Ce projet prévoit la mise en place d'un modèle bioéconomique pour le thon relatif à l'océan Pacifique centre et ouest pour aider les membres de l'OPF à augmenter de manière durable la rente tirée des ressources en thon. Le modèle tient compte des informations biologiques et économiques en présence de différents scénarios et détermine la rente halieutique potentielle. Le projet devrait s'achever en 2005.

Mécanismes appliqués par les membres de l'OPF pour mettre en œuvre et surveiller les accords d'accès

La négociation d'accords bilatéraux d'accès avec les pays pratiquant la pêche hauturière est facilitée par un certain nombre d'initiatives et d'accords régionaux actuellement en vigueur dans la région. Ils comprennent l'Arrangement de Palaos pour la gestion de la pêche à la

¹⁴ Le transbordement en mer est interdit et les bateaux sont obligés de transborder dans des ports désignés. Cette interdiction a été mise en vigueur en juin 1993 et est reflétée dans les Termes et conditions minimaux harmonisés.

senne coulissante dans le Pacifique ouest (Arrangement de Palaos) et les Termes et conditions minimaux harmonisés. Les difficultés majeures pour les négociations sont donc le niveau des droits et la durée de l'accord. Bien que les résultats des négociations diffèrent suivant les pays, la cohérence générale est maintenue grâce à la coordination entre les membres et le secrétariat de l'OPF.

Etant donné les faibles ressources disponibles pour surveiller les activités des pays pratiquant la pêche hauturière, et l'étendue de la région du PCO, les membres de l'OPF ont aussi établi des arrangements comme le Traité de Nioué sur la coopération dans la surveillance de la pêche et l'application des lois dans la région du Pacifique Sud, le Système de surveillance des bateaux des membres de l'OPF et le Programme régional de surveillance aérienne des forces de défense françaises, australiennes et néo-zélandaises pour contribuer au contrôle de leurs ZEE. Parce que les droits d'accès de la plupart des accords dépendent des informations sur les prises de chaque flottille, ces arrangements servent aussi à réduire au minimum les activités de pêche illégales, et les rapports incorrects ou absents sur les captures.

L'Arrangement de Palaos

L'Arrangement de Palaos a été adopté en 1992 et mis en vigueur en 1995 suite aux préoccupations concernant la situation des stocks d'albacore. Tous les membres de l'OPF peuvent adhérer à l'arrangement bien que le groupe PAN, où prédomine la pêche à la senne coulissante, soit le membre principal.

L'objectif de l'arrangement est de gérer la pêche à la senne coulissante en réduisant progressivement les flottilles opérant au titre d'arrangements bilatéraux et de privilégier les flottilles nationales ou celles basées localement. Autrement dit, la diminution du nombre de bateaux dans chaque flottille des pays pêchant en haute mer entraînerait une augmentation des droits d'accès versés aux membres de l'OPF. Simultanément, cette mesure encouragerait les bateaux étrangers, notamment les bateaux déplacés, à établir leur base localement dans des pays membres de l'OPF, accroissant par là les avantages économiques.

Ces dernières années, l'Arrangement de Palaos a subi des pressions dues à l'augmentation du nombre de bateaux cherchant à obtenir des licences des participants existants, et la participation de nouveaux entrants,¹⁵ comme la Chine et la Commission européenne. De ce fait, l'arrangement est actuellement sous révision et les Parties à l'Arrangement¹⁶ cherchent à instaurer un régime de jours d'ouverture de la pêche pour répartir l'effort. Lorsque ce régime sera appliqué, les Parties seront à même de décider comment répartir leur allocation entre les flottilles de pêche opérant dans leur zone. Le régime proposé déterminerait une hausse potentielle des droits d'accès et, peut-être, un arrangement plus efficace en résulterait, où l'effort de pêche serait conforme aux limites établies. Le régime proposé renforce le pouvoir de négociation des Parties à l'arrangement et, partant, aboutit à des droits d'accès accrus et plus équitables. Il devrait entrer en vigueur en 2004.

Termes et conditions minimaux harmonisés pour l'accès

Il est estimé que les Termes et conditions minimaux harmonisés représentent l'arrangement le plus important de la région. Mis au point, approuvés et observés par les membres de l'OPF, ils devraient être inclus dans leurs accords bilatéraux respectifs d'accès.

¹⁵ L'Arrangement actuel ne prévoit pas de nouveaux entrants. Des pressions ont donc été exercées pour que les Parties étudient le moyen de permettre l'entrée de nouveaux bateaux dans la pêche.

¹⁶ Etats fédérés de Micronésie, Iles Marshall, Nauru, Palaos et Papouasie-Nouvelle-Guinée.

Les termes et conditions le plus souvent utilisés prévoient que le bateau de pêche étranger soit enregistré et «en règle» dans le registre régional des bateaux avant l'octroi d'une licence par un membre de l'OPF; en outre le système impose l'interdiction de transbordement en mer, des normes sur l'établissement de rapports, et une bonne cote dans le registre du système de surveillance des bateaux des pays membres de l'OPF¹⁷. A sa 53^e session annuelle début mai 2003, le Comité des pêches du Forum est convenu que tous les bateaux cherchant à obtenir des licences dans la région de l'OPF doivent, avant l'octroi, être en règle **à la fois** dans le registre régional des bateaux et dans le registre du Système de surveillance de l'OPF.

La majorité des Termes et conditions minimaux ont été introduits dans la législation de la pêche des membres de l'OPF et font partie des conditions d'octroi de licences à des bateaux de pêche étrangers ayant conclu des arrangements bilatéraux. Leur inclusion dans la législation nationale de la pêche élimine la nécessité de les négocier au cours de la mise au point d'un accord d'accès entre les deux parties. Le Secrétariat de l'OPF a aidé les membres à mettre à jour leur législation afin d'assurer que les Termes et conditions minimaux y seraient reflétés.

Système de surveillance des bateaux de l'OPF

Le système de surveillance permet aux membres de l'OPF de repérer les bateaux opérant dans leurs ZEE respectives. Il comporte l'installation dans le bateau muni d'une licence d'un dispositif approuvé permettant son repérage par satellite. Les informations sur la position du bateau sont transmises à une station terrestre et puis à un site installé au siège de l'OPF. A partir de ce site, l'information est envoyée aux différents membres de l'OPF. Une fois l'information téléchargée, les membres de l'OPF sont à même de surveiller les activités du bateau dans leurs propres ZEE. Bien que ce dispositif ne puisse identifier toutes les activités illégales de pêche réalisées par des bateaux donnés, il permet aux membres de l'OPF de recourir à d'autres systèmes de surveillance, comme des patrouilleurs, pour surveiller les bateaux soupçonnés de pêche illégale.

Traité de Nioué

Le Traité de Nioué donne aux membres de l'OPF, dépourvus de moyens de surveillance ou de patrouilleurs, la possibilité d'utiliser ceux d'autres pays. C'est un arrangement collectif par le biais duquel les pays voisins signent un accord subsidiaire de partage de leurs moyens de surveillance pour contrôler leurs eaux réciproques.

Plans nationaux de gestion et de développement du thon

Ces dernières années, certains membres de l'OPF ont mis au point des plans nationaux de gestion et de développement de la pêche au thon où sont établies des directives et politiques concernant l'accès de bateaux de pêche étrangers et la participation de la population locale, ainsi que des procédures de contrôle et de surveillance pour garantir la durabilité de la pêche au thon. Les directives pour le développement de l'industrie nationale sont aussi esquissées, y compris la nécessité d'appuyer les aspirations au développement du membre respectif.

Le plan national de gestion et de développement de la pêche au thon est considéré comme un puissant outil pour les membres de l'OPF, car les règles et procédures y sont établies clairement et en mesure d'orienter le développement et la gestion de la pêche au thon. Du fait que toutes les parties prenantes nationales sont consultées pendant la formulation du plan, il représente tous les points de vue et les préoccupations du public et constitue, dès

¹⁷ Organe directeur de l'Office des pêches du Forum.

lors, un instrument holistique et complet qui devrait répondre à tous les besoins des intéressés.

L'un des principaux aspects mis en évidence dans le plan concerne le système d'octroi de licences aux flottilles de pêche étrangères et à la flottille nationale. Il a pour objectif de minimiser l'éventuelle interaction négative entre les deux flottilles dans la ZEE. Il donne la préférence à la flottille nationale, ce qui est conforme à la politique de «nationalisation» de l'industrie de la pêche. Une fois approuvé, le régime des licences sera reflété dans les règlements et/ou la législation de la pêche.

Convention sur le thon du Pacifique centre et ouest

L'adoption de la Convention sur le thon du Pacifique centre et ouest en septembre 2000 introduit un nouvel élément dans la pêche au thon avec la perspective de programmes renforcés pour la conservation du thon, y compris les limites réelles des allocations de pêche et de capture réparties entre les Parties à la Convention. Ces nouvelles mesures paraissent offrir de nouvelles occasions aux pays insulaires du Pacifique de tirer des avantages accrus de leurs ressources en thon car les limites augmenteront sans doute la valeur de l'accès.

La Convention a été négociée sur une période de six ans entre les principaux pays pratiquant la pêche hauturière et les Etats côtiers de la région. Il y avait environ 26 participants pendant la négociation où a été formulé le texte de la convention, les membres de l'OPF représentant plus de la moitié des participants. Cette convention prévoit l'établissement conjoint par les pays pêchant en haute mer et les Etats côtiers d'un régime de gestion de la pêche, afin d'assurer l'exploitation rationnelle de tous les stocks de thon du Pacifique centre et ouest.

En fonction de la force, de l'unité et de la continuité de la coopération des membres de l'OPF dans la négociation des termes et conditions, la Convention pourrait conférer des pouvoirs et agir comme menace pour les membres insulaires de l'OPF au plan de la gestion de la pêche¹⁸. Elle pourrait conférer des pouvoirs «en raison des nouvelles occasions qu'elle *devrait* créer pour les Etats insulaires du Pacifique de tirer des avantages accrus des ressources en thon» et en même temps être une menace «en raison des possibilités qu'elle *pourrait* déterminer pour certains grands Etats pêcheurs d'enlever aux Etats insulaires du Pacifique une part du contrôle qu'ils exercent actuellement sur les ressources en thon»¹⁹. C'est pourquoi l'OPF devra garantir que tous les efforts seront déployés pour protéger et promouvoir les intérêts de ses membres au niveau de la Commission, et que les mécanismes mis en place n'enlèvent pas la force dont ils jouissent aujourd'hui mais, au contraire, créent une plate-forme montrant comment appliquer certaines mesures comme l'allocation et les limites de capture.

Il est prévu que la Convention entrera en vigueur pendant la deuxième moitié de 2004. Un certain nombre de conférences préparatoires ont été tenues, afin de permettre à la Commission du thon de la Convention sur le thon du Pacifique centre et ouest²⁰ d'opérer efficacement et en fonction des besoins de ses membres.

¹⁸ Clark, L. (2000). *The Convention and National Fisheries Management: A paper prepared for the workshop on the implementation of the Convention of the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean*, Office des pêches du Forum.

¹⁹ Op. cit.

²⁰ Océan Pacifique centre et ouest

Conclusion

Au fil des ans, il y a eu une amélioration générale dans tous les domaines concernant les accords d'accès à la pêche entre les membres de l'OPF et les pays pratiquant la pêche hauturière. Les membres de l'OPF sont maintenant plus conscients et mieux informés quant aux questions relatives à leurs pêcheries que durant la période précédant la déclaration des zones économiques exclusives de 200 milles nautiques au titre de la Convention sur le droit de la mer.

Les accords d'accès consistent en mesures de gestion, comme les Termes et conditions minimaux harmonisés, qui visent à garantir la durabilité de la pêche au thon dans le Pacifique centre et ouest. En outre, ces mesures garantissent un flux de revenus durables aux membres de l'OPF.

Les avantages financiers découlant des accords d'accès représentent une contribution marquée à l'économie de la plupart des membres de l'OPF. Toutefois, dans l'ensemble, ils n'ont guère contribué au développement de l'industrie nationale.

Les relations entre les pays pratiquant la pêche hauturière et les membres de l'OPF se sont améliorées au cours de la décennie écoulée et il est prévu qu'elles s'amélioreront encore, notamment en ce qui concerne la gestion de la pêche au thon dans le Pacifique centre et ouest et à mesure que la Convention met en place de nouveaux mécanismes pour gérer les stocks de thon sur toute l'aire de leur répartition.

Toutes les parties ont intérêt à ce que cette ressource soit gérée efficacement. En ce qui concerne les membres de l'OPF, ils continueront à recevoir les droits d'accès et les autres avantages dérivés des accords. Cependant, pour maximiser leurs efforts visant à tirer des revenus plus équitables et élevés de leurs ressources en thon, et restreindre ceux des pays pêchant en haute mer cherchant à réduire leurs coûts, davantage de transparence est nécessaire entre les membres de l'Office quant aux accords d'accès. C'est là le principal défi qu'ils devront relever car les intérêts nationaux passent toujours avant les autres et ils devront résoudre le problème s'ils veulent sauvegarder la coopération et l'unité régionales.

Les réformes fiscales dans le secteur des pêches en Papouasie-Nouvelle-Guinée

par

Jonathan Manieva¹

Introduction

Le présent document décrit les expériences du secteur et la situation de la pêche en Papouasie-Nouvelle-Guinée (PNG) en matière de réformes, ainsi que les différents mécanismes adoptés par le gouvernement pour gérer son régime fiscal. Une brève description des cadres institutionnels encourageant l'adoption de réformes du régime fiscal est également présentée.

Aperçu du secteur de la pêche en PNG

La Papouasie-Nouvelle-Guinée se situe dans le Pacifique centre ouest, pays dans lequel la pêche représente un important et riche secteur. L'activité la plus importante est la pêche au thon. Les autres secteurs importants comprennent la pêche à la crevette, à la bêche-de-mer, au homard, aux trochus (coquillages) et aux poissons de récifs. Il existe aussi des possibilités de pêche continentale dans les rivières et de pisciculture.

La zone de pêche (zone économique exclusive – ZEE) couvre environ 2,4 millions de km² dans le Pacifique sud. Cette zone comprend un vaste système de récifs, de nombreuses îles et des côtes qui s'étendent sur une grande distance. Malgré l'absence d'importantes zones de plate-forme continentale, les eaux et récifs côtiers sont modérément productifs. A l'heure actuelle, les ressources qui s'y trouvent sont exploitées, dans la plupart des cas, à des fins de subsistance, étant donné que 40 pour cent environ de la population du pays vivent le long des côtes maritimes.

La PNG a également une étendue considérable d'eaux fluviales et continentales qui offrent d'énormes possibilités de développement de la pisciculture commerciale et artisanale. Si ce potentiel était réalisé, il représenterait une source de protéines et de revenus pour une partie notable de la population vivant dans ces étendues riveraines bien arrosées.

Cette vaste zone fournit des occasions d'exploitation des ressources loin d'être négligeables mais doit également faire face à tous les problèmes relatifs au contrôle et à la surveillance.

Le potentiel de pêche durable total des eaux en PNG est estimé à quelque 500 000 tonnes de produits marins non transformés évalués à environ 2 milliards de kinas (600 millions de dollars EU), sans compter la pisciculture. Cependant la valeur marchande totale des prises n'est estimée qu'à 100–200 millions de dollars EU en raison de la difficulté à obtenir des informations sur la valeur réelle de la pêche artisanale, si bien que des facteurs cycliques et des oscillations des prix des produits, notamment du thon, provoquent des fluctuations de valeur considérable d'une année à l'autre. Il y aurait d'énormes possibilités d'accroître la valeur économique et les revenus de ces pêcheries grâce à des programmes de gestion améliorée et de développement.

¹ Coordinateur pour les industries, Office national des pêches, Port Moresby, Papouasie-Nouvelle-Guinée.

Le gros de la pêche hauturière (thon et autres espèces similaires) est récolté par des opérateurs commerciaux, qui utilisent des bateaux et des engins, et transformé à terre ou exporté vers les marchés étrangers. La majeure partie de la pêche continentale et maritime, estimée à 70 pour cent de l'exploitation, se fait au niveau de subsistance et artisanal.

Etude de cas de pays

Développement attendu

Le Gouvernement de la PNG a lancé de nombreuses initiatives pour faciliter le développement d'une industrie intégrée du thon. En raison des difficultés économiques auxquelles il se heurte actuellement, il s'est attaché à promouvoir cette industrie comme nouveau secteur économique qui assumerait graduellement les tâches et procurerait le même revenu que le secteur des mines et du pétrole à ce jour. Mais, vu le déclin de ce secteur au sein des industries primaires, on tend à développer progressivement le secteur de la pêche, afin de créer des emplois, assurer des avantages dérivés et procurer des devises. Le gouvernement a vu dans la pêche une ressource renouvelable et une occasion de développement économique et social du pays pour les générations présentes et futures.

Il poursuit son engagement à développer une industrie nationale, étant donné sa contribution potentielle à la création d'emplois, de taxes, d'exportations et de recettes en devises, de transfert de technologie, de développement des compétences et d'importants avantages dérivés pour une population de 5 millions d'habitants.

Les objectifs de la pêche nationale au lendemain de l'indépendance étaient d'identifier, de quantifier et de développer les ressources halieutiques pour assurer des revenus directs à l'Etat et offrir des occasions de gains en espèces à la population, notamment dans le secteur rural.

Le gouvernement a donc investi directement un important montant de ressources publiques dans le développement de la pêche côtière et artisanale, créant par là des occasions de revenu en tant que service public. La pêche commerciale de caractère plus industriel, comme celle à la crevette et au thon, a été développée dans le but de dégager des revenus pour le gouvernement. Ces approches sont parfois en contradiction avec l'approche pragmatique des objectifs de politique du gouvernement.

La directive gouvernementale visant l'accroissement maximal des revenus pour l'Etat continue à être encouragée et à représenter un fardeau, et elle est directement opposée aux objectifs de développement du secteur national commercial de la pêche. En outre, le gouvernement est encore tenu de fournir des occasions de gains pour la population à partir de l'exploitation des ressources halieutiques.

Après deux décennies et l'investissement de millions de kinas dans le secteur de la pêche, il n'y a eu que de maigres progrès à ce jour. Dans certaines sections du secteur, le développement a même connu une régression. Il y avait des activités de pêche à la ligne dans les îles du nord-est (Rabaul et Kavieng) dans les années 70 mais elles ont pris fin dans les années 80. C'est l'exemple d'un secteur privé qui lutte pour survivre sous la pression de la politique fiscale du gouvernement. Le secteur privé ne pouvait réaliser avec profit des activités artisanales de pêche côtière face à la concurrence injuste des pêcheries côtières gérées par le gouvernement. Ces pêcheries ont été si lourdement subventionnées qu'elles n'ont pu survivre d'elles-mêmes quand le gouvernement a décidé, au début des années 90, de privatiser leurs opérations.

Pour promouvoir une industrie intégrée, le gouvernement devrait créer des infrastructures et assurer un milieu propice pour les politiques du secteur privé visant le développement de la pêche. Un secteur privé actif serait plus enclin à aider le gouvernement à développer le secteur de la pêche, assurant ainsi des emplois et des occasions de revenu à sa population. Le gouvernement jouirait de telle sorte des recettes tirées de la taxation du revenu et des entreprises, ainsi que des droits de douane et des impôts indirects.

Réforme institutionnelle

En réponse à ces échecs continus, au cours de la dernière décennie, le gouvernement a entamé la restructuration et la réforme du secteur de la pêche, notamment dans les domaines de l'administration et des politiques de gestion des ressources. Dans le cadre de ces initiatives, il a initialement transféré les fonctions de la pêche du Département des industries primaires au nouveau Département des pêches et des ressources halieutiques marines doté de son propre ministère. Le fait d'avoir reconnu que la pêche est une importante ressource renouvelable, capable de fournir un revenu économique durable au pays, a permis l'adoption de la Loi sur la pêche (1994) qui établissait l'Office national de la pêche en tant qu'institution gouvernementale ayant le statut d'entreprise semi-publique.

La réforme fiscale qui accompagnait ce changement institutionnel a été l'octroi à l'Office de l'autonomie financière au niveau institutionnel.

Cette autonomie lui a permis de maintenir et de financer ses opérations à partir des revenus dégagés au niveau national, dont la majeure partie provenait des taxes sur l'accès imposées aux bateaux pratiquant la pêche hauturière. D'autres sources comprennent les droits obligatoires sur les licences, l'assistance des donateurs et les amendes frappant la pêche illégale.

L'excédent des gains déclarés est versé comme dividendes au trésor national. Ces fonds sont englobés dans les dépenses et engagements du budget national, comme les biens et services publics hors du secteur de la pêche. Toutefois, l'autonomie financière a permis à l'Office national de la pêche de disposer de son propre budget intérieur et de ressources financières assurées pour remplir ses fonctions et réaliser ses projets, à la différence de la structure précédente où le budget opérationnel et les plans financiers étaient soumis à l'approbation du Ministère des finances pendant la répartition annuelle du budget du gouvernement national.

L'Office national de la pêche étant une agence d'exécution, il fallait trouver un équilibre entre les principaux objectifs, à savoir optimiser les mesures de création de revenus et appuyer le développement du secteur de la pêche. L'équilibre a été légèrement modifié, et, au lieu de se concentrer sur la mobilisation de recettes pour le gouvernement, l'accent a porté sur le développement du secteur de la pêche, afin d'assurer des revenus maximaux et durables à l'économie à partir des ressources halieutiques.

Répercussions sur le commerce

Ce changement d'orientation a aussi été imposé par les grands changements survenus en concomitance avec la libération du commerce mondial. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) a établi, pour les pays en développement et développés, un cadre unique d'obligations et d'avantages réciproques dont la mise en œuvre favorise les occasions d'exportation fondées sur l'avantage comparatif dont jouit la PNG grâce à son adhésion à l'OMC, et à son adoption d'un système basé sur des règlements améliorés et renforcés.

La PNG se rend compte maintenant qu'elle doit faire partie du régime commercial mondial et intégrer ses politiques dans ces systèmes de commerce multilatéraux.

Les ressources renouvelables, comme les forêts et la pêche, offrent au titre du régime de grandes possibilités de commerce, et la PNG estime aussi que le secteur manufacturier (notamment la transformation en aval) est un facteur crucial pour la croissance durable de l'économie du pays à long terme.

Un climat favorable à l'investissement s'est créé par l'abolition des taxes sur les exportations des produits de la pêche en vertu de l'arrangement fiscal sectoriel adopté par le gouvernement et imposé par l'OMC et l'APEC. Dans le cadre des accords du *Melanesian Spearhead Group Trade* les occasions commerciales ne favorisent que la transformation à terre et l'exportation.

Politique de nationalisation

Le gouvernement a reconnu que, pour réaliser des progrès dans le domaine de la pêche, il fallait mettre en place un secteur intégré comprenant la pêche (nationale et étrangère), la transformation (conservation, découpe, produits frais/réfrigérés et valeur ajoutée) et le développement des pêcheries côtières. Il convient de noter que l'intention du gouvernement de stimuler le développement de ce secteur n'est pas nouvelle et qu'elle avait déjà été exprimée il y a plusieurs décennies.

La politique de nationalisation de 1995 exige et encourage la pleine participation à l'industrie des ressortissants de la PNG et des entreprises basées sur son territoire. Les contraintes perçues par le gouvernement restent inchangées, mais il y a de nombreuses occasions pour les gouvernements national et provinciaux, et les autorités locales, d'apprécier la valeur et les avantages que les communautés locales peuvent générer du développement d'une industrie intégrée de la pêche.

Droits relatifs à l'accès et aux licences

Pêche à la palangre

En vertu de sa nouvelle politique et après des années de pêche commerciale étrangère, la PNG tente de promouvoir la participation directe d'entreprises et de particuliers locaux à la pêche au thon. Au titre de cette même politique, le gouvernement a mis fin, en 1995, à la délivrance de licences de pêche à la palangre étrangères et «nationalisé» ce type de pêche. Pratiqué par des petits bateaux de faible valeur, il est entièrement nationalisé, et seuls les ressortissants et les bateaux leur appartenant peuvent obtenir des licences de pêche, afin de promouvoir l'industrie nationale de la pêche au thon à la palangre.

La pêche a pour cible les marchés des produits du thon frais et réfrigérés. Les palangriers étrangers aspirent à exploiter les eaux fertiles de la PNG mais l'accès leur est nié en faveur du développement de l'industrie locale naissante. Les prises avoisinent actuellement les 5 000 tonnes (thon et requin, poids vif) et les exportations sont orientées principalement vers le Japon et l'Australie et estimées à près de 40 millions de kinas. Dans le cadre du plan de gestion, 100 licences sont disponibles mais seulement un peu plus de 50 pour cent ont été octroyées. Les droits pour les licences nationales couvrent à peine les coûts administratifs. Toutefois, cette pêche locale prometteuse, qui s'est développée régulièrement depuis la moitié des années 90, pourrait rencontrer des difficultés, vu les coûts croissants du transport et la disponibilité réduite de fret pour ce marché tourné essentiellement vers l'exportation (voir tableau 1 à la page suivante).

Pêche à la senne coulissante

Normalement, le permis d'accès à la ZEE de la PNG par les bateaux senneurs étrangers s'obtient par le biais d'accords bilatéraux entre gouvernements, associations de pêcheurs ou entreprises individuelles provenant des Etats pêcheurs.

Cinq grands pays pratiquant la pêche hauturière par l'intermédiaire d'entreprises et d'associations opèrent dans la ZEE de la PNG au titre d'accords bilatéraux. Parmi ces pays figurent Taïwan, la Corée, les Philippines et la Chine. La PNG est signataire d'un accord multilatéral avec les Etats-Unis conclu en 1987 et qui continue à procurer aux pays membres insulaires d'importants avantages.

Un facteur important dans ces accords est le droit d'accès. Ce droit est largement déterminé sur la base des informations portant sur les prises et l'effort de pêche de l'année précédente communiquées par les bateaux de pêche partenaires à l'Office national de la pêche. Le prix du marché négocié se fonde sur le prix cité par INFOFISH, qui englobe désormais le prix de l'albacore dans celui du poisson. Le pourcentage minimum du taux de rentabilité établi est de 6 pour cent et n'est pas négociable. Le droit d'accès type est calculé au moyen de la formule suivante:

Accès = prix moyen du thon x moyenne des prises par bateau x taux de rentabilité minimum (6 pour cent).

Tableau 1: Droits relatifs aux licences

Longueur	Nationaux	Etrangers opérant localement	Etrangers
	Kinas	Kinas	Kinas
<10 m	100	500	1 000
10–15 m	500	1 000	1 500
15–20 m	1 000	1 500	2 000
20–25m	1 500	2 000	2 500
25–30 m	2 000	2 500	3 000
30–40 m	2 500	3 000	3 500
40–50 m	3 000	3 500	4 000
>50 m	3 500	4 000	4 500

Outre les droits d'accès, les accords prévoient une taxe pour la formation, les observateurs, la mise au point du projet et l'assurance pour les bateaux, qui est payable par le bateau partenaire pêchant en haute mer. Ce montant vient s'ajouter aux taxes statutaires sur les licences.

A l'heure actuelle, l'accès est estimé à plus de 40 millions de kinas (10 millions de dollars EU) par an, y compris les droits, taxes, dépenses au cours des escales, etc.

Le plafond établi par la région au titre de l'accord de Palaos sur le nombre de bateaux senneurs pêchant dans le groupe PAN encourage les nouveaux bateaux à s'enregistrer comme opérateurs locaux. Cette attraction et l'incitation fiscale nationale, qui était prévue alors par la loi sur les industries pionnières, a eu une influence directe sur les opérateurs déjà présents à terre. Dans le cadre de cet ensemble de mesures fiscales nationales, l'opérateur bénéficiait soit d'une exemption fiscale sur l'importation d'équipement et de matériel soit d'une période de 10 ans exempte de taxes.

La loi sur les industries pionnières est désormais révoquée. La législation actuelle, dont l'objectif est de fournir des incitations, est la loi sur la zone de libre-échange. Cette loi prévoit l'octroi d'exemptions aux opérateurs intentionnés à investir dans des zones de libre-échange déclarées.

La politique de nationalisation sectorielle vise de façon croissante à engager les bateaux étrangers pêchant en haute mer basés localement à effectuer des investissements côtiers, de préférence sous forme de transformation à la valeur ajoutée du poisson en vue de son exportation. Vers la fin des années 90, la PNG a vu s'accroître le nombre de bateaux senneurs basés localement et, en tant que tels, non tenus à conclure des accords d'accès.

Bateaux étrangers basés localement

La contribution d'une industrie locale de la pêche est très importante pour l'économie de la PNG et de certaines provinces, notamment lorsque l'on établit une conserverie à valeur ajoutée qui peut rapporter plus de 38 millions de kinas par an, contre les 35 millions que les bateaux étrangers pêchant en haute mer paient par an en droits d'accès. Certains de ces bateaux sont reliés à une usine de transformation, telle qu'une conserverie de thon, une usine de découpe ou d'autres usines similaires.

A l'heure actuelle, la PNG possède une conserverie de thon située à Madang qui en transforme 100 tonnes par jour. Elle fournit 3 000 emplois et la valeur des exportations varie entre 10 et 15 millions de dollars EU par an. Cette opération a encouragé la construction d'une deuxième usine de plus grandes dimensions (200 tonnes par jour) qui sera reliée à une chambre froide plus vaste (2 000 tonnes) et à une fabrique de glace existante. Il est prévu que la province de Madang extraira plus de 40 millions de kinas par an de cette opération de pêche et conservation du thon.

Les 11 bateaux senneurs (environ 600 tonnes de jauge brute) associés à cette conserverie ne paient que les droits de licence nationaux s'élevant à 4 000 kinas (1 000 dollars EU), y compris d'autres droits statutaires par bateau. Comme incitation supplémentaire, cette catégorie de bateaux senneurs est autorisée à pêcher dans les eaux archipélagiques.

Une autre conserverie établie à Lae transforme le maquereau importé. Elle est soumise au régime des concessions jadis en vigueur au titre du *statut des industries pionnières*.

Accès partiel

Ces licences d'accès sont octroyées à des conditions de faveur et liées à la réalisation d'investissements côtiers. Cette approche ne prévoit pas l'actualisation intégrale des taxes sur les licences nationales appliquées antérieurement aux bateaux étrangers basés localement. A l'heure actuelle, le taux d'actualisation est de 40 pour cent du droit d'accès pour les bateaux étrangers, ce qui permet aux bateaux senneurs étrangers d'opérer dans les eaux nationales pour approvisionner leurs usines à terre en thon.

Une nouvelle usine de découpe, qui devrait démarrer en décembre 2003, fait partie de cette catégorie. En outre il est proposé d'en établir deux autres. Ces usines pourront employer 3 000 personnes venant des zones avoisinantes et fourniront de nouvelles possibilités de créer des avantages dérivés. Ces usines côtières proposées sont reliées aux bateaux de pêche opérant dans les eaux territoriales de la PNG et seront soumises au même niveau de taxes.

L'accès étant désormais lié au développement côtier, on peut s'attendre à la construction de nouvelles usines semblables. Même si elles étaient toutes opérantes, il est estimé qu'elles ne pourraient traiter que la moitié du thon exploitable rationnellement dans les eaux de la

PNG, car une part considérable du thon transformé proviendrait des bateaux étrangers basés localement et pêchant hors des eaux de la PNG au titre de l'accord FSM.

L'accord FSM est une autre attraction qui a encouragé les propriétaires de bateaux à opérer localement.

L'environnement mondial en mutation permanente et la nouvelle initiative d'établir une Commission du Pacifique centre et ouest serviront de tremplin pour la mise en place d'une industrie thonière de plein droit grâce aux entreprises qui ont pratiqué traditionnellement la pêche hauturière dans les eaux de la PNG .

Taxes sur les licences et impôts statutaires

Parallèlement aux droits d'accès et aux droits pour les licences de pêche nationales, l'Office national de la pêche impose aussi d'autres impôts statutaires (Tableau 2). Ils comprennent les taxes relatives à l'application, la commercialisation, l'emmagasinage, l'exportation, les conserveries, la pisciculture, les aéronefs d'appui, les pêcheurs étrangers et les équipages nationaux.

Rentes halieutiques

Comme on l'a vu plus haut, depuis le début des années 80, l'exploitation du thon était initialement le fait de bateaux étrangers pêchant dans les eaux de la PNG au titre d'accords d'accès; cependant, depuis la moitié des années 90, un pourcentage croissant (20-30 pour cent) du poisson est pêché par des bateaux nationaux ou des bateaux étrangers basés localement, et une large part de ces prises nationales est transformée à terre. Les accords d'accès signés avec les Etats-Unis, Taïwan, la Chine, la Corée et les Philippines se poursuivent car la capacité locale de pêche durable est encore insuffisante et les prises auraient de toute façon été emportées ailleurs.

Tableau 2: Autres taxes imposées à terre

Pisciculture	K 500/an, ou 100 par hectare
Commercialisation du poisson	K 100
Entrepôt/conserverie de poisson	K 500 (entreposage associé à la conserverie de poisson)
Exportations de poisson	K 1 000 par entreprise
Autres activités pouvant être sujettes à une licence	K 1 000
Double licence	K 100
Droits d'application de la licence	K 100

Révision des droits d'accès et des taxes sur les licences

La croissance progressive du nombre de bateaux nationaux entraînera une baisse correspondante du quota de bateaux étrangers. Le système de droits d'accès et de licences a été révisé, notamment à la lumière de la part croissante du poisson qui sera pêché par des bateaux nationaux et des bateaux étrangers basés localement.

L'objectif de la révision est de faire en sorte que la taxation des bateaux senneurs étrangers basés localement ne soit pas établi à un niveau qui ne tienne compte que des coûts d'administration et de gestion, comme c'est le cas à présent. L'idée est d'incorporer dans ces catégories de licences le recouvrement des frais et la rente halieutique.

Secteur privé

Le secteur privé est limité mais il s'accroît progressivement. La croissance rapide a eu lieu au cours des trois ou quatre dernières années et a été attribuée, pour une large part, aux réformes monétaires et fiscales du gouvernement.

Le développement ne peut progresser et durer sans un environnement porteur et propice pour le secteur privé qui sera le principal acteur dans le développement du secteur de la pêche.

Par le biais de l'Office national de la pêche, le gouvernement a lancé des initiatives avec le secteur privé visant à faciliter le développement du secteur de la pêche par la promotion d'un environnement favorable à la croissance du secteur privé. Certaines de ces initiatives seront encouragées par la politique de nationalisation de l'industrie du thon de l'Office, et de développement global du secteur qui se propose les réalisations suivantes:

1. Construction de chambres froides dans les principaux aéroports du pays.
2. Expéditions par fret aérien de thon frais et réfrigéré et exportations de poisson.
3. Gestion et développement de la pêche côtière (BAD).
4. Gestion et développement des pêches côtières rurales (UE).

Ces investissements directs dans l'infrastructure de soutien et l'aide des donateurs serviront à appuyer les domaines prioritaires du gouvernement.

Régimes de la pêche dans les provinces

Au titre de la loi organique sur les réformes provinciales et locales de 1995, tous les niveaux provinciaux de la structure de la pêche ont été abolis et la pêche provinciale a été englobée dans le Département de l'agriculture et de l'élevage en tant que division des pêches ou section administrative traitant des questions relatives à la pêche. La décentralisation a permis au gouvernement local d'établir des mécanismes de création de revenus, y compris le secteur de la pêche où s'étend sa juridiction. Il s'agit principalement de la pêche côtière (jusqu'à 3 milles dans les zones maritimes) et de la pêche continentale. L'objectif est d'établir des régimes de licence provinciaux pour les pêcheries sous la juridiction des gouvernements locaux.

Toutefois, ces intentions n'ont pas encore été pleinement approfondies et mises en œuvre, bien que des débats sur ce thème soient en cours. La raison principale a résidé dans l'incapacité des bureaux provinciaux de la pêche de formuler des plans et des politiques pour l'administration et la mise en œuvre.

Tenant compte de cette contrainte, l'Office national de la pêche a permis la mise en place d'un cadre opérationnel au titre d'un protocole d'accord avec les provinces maritimes. Il était prévu initialement de faire bénéficier certaines provinces maritimes d'une assistance budgétaire de l'Office dans les domaines de la prestation de services et de l'entretien des actifs, ainsi que de la gestion de la pêche locale, en vue de les faire participer aux prises de décisions sur la gestion et à la formulation de politiques provinciales. Par voie de conséquence, toutes les taxes sur les licences relatives aux usines à terre et à la commercialisation du poisson sont perçues désormais par l'Office.

Le chemin à suivre

La PNG possède d'abondantes ressources naturelles, y compris des ressources halieutiques, toutefois, la pauvreté continue à toucher un important pourcentage de sa population. Les recettes tirées de l'exploitation de ces ressources n'ont pas déterminé le même niveau d'investissement, de développement et de création d'emplois à terre. Le revenu est réparti de façon inégale. La pauvreté se concentre dans les zones rurales où vit la majorité de la population.

Le gouvernement s'est engagé à venir en aide à cette majorité.

Les réformes fiscales dans le secteur des pêches en Inde. Une étude de cas¹

par

Yugraj Singh Yadava²

1. Introduction

Le secteur de la pêche occupe une place très importante dans le développement socioéconomique de l'Inde. Il est considéré comme un puissant générateur de revenus et d'emplois, car il stimule la croissance d'un grand nombre d'industries subsidiaires, et représente une source d'aliments nourrissants et à bon marché. La pêche est un moyen de subsistance pour un grand pourcentage de la population à faible déficit économique du pays. Plus de 6 millions de pêcheurs et de pisciculteurs dépendent de la pêche et de la pisciculture pour survivre. Le secteur de la pêche a également contribué de façon notable aux recettes en devises grâce aux exportations.

Les principaux objectifs des programmes de développement de la pêche et de la pisciculture du Gouvernement indien pendant le dixième plan quinquennal (2002-2007) ont été l'amélioration de la production et de la productivité, l'augmentation des exportations de produits marins, la création d'emplois et le bien-être des communautés de pêcheurs ainsi que l'amélioration de leur situation socioéconomique. En détail, les objectifs sont les suivants:

- Renforcer la production de poisson et la productivité des pêcheurs (hommes et femmes), des pisciculteurs et de l'industrie de la pêche.
- Créer des emplois et accroître le revenu dans le secteur de la pêche.
- Améliorer les conditions socioéconomiques des petits pêcheurs et pisciculteurs.
- Augmenter les exportations de poissons, mollusques et crustacés marins d'eau saumâtre et d'eau douce, ainsi que d'autres espèces aquatiques.
- Accroître la disponibilité et la consommation de poisson per capita jusqu'à 11 kg par an.
- Adopter une approche intégrée des pêches maritime et continentale et de la pisciculture, en tenant compte de l'importance d'une pêche et d'une pisciculture responsables et durables.
- Conserver les ressources aquatiques et la diversité génétique.

2. Aperçu du secteur de la pêche

Après la déclaration de la zone économique exclusive (ZEE) en 1977, la superficie disponible pour l'Inde est de 2,02 millions de km², dont 0,86 million sur la côte ouest, 0,56 million sur la côte est et 0,60 million autour des îles Andaman et Nicobar. Avec son droit souverain sur la ZEE, l'Inde a également assumé la responsabilité de conserver, protéger,

¹ Document présenté à l'atelier «Réformes fiscales – promouvoir la croissance, l'éradication de la pauvreté et la gestion durable» tenu par la FAO. Rome, 13-15 octobre 2003. Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et non de l'organisation à laquelle il appartient actuellement.

² Directeur, Organisation intergouvernementale du Programme du golfe du Bengale.

développer et exploiter de façon optimale les ressources marines vivantes jusqu'à 200 milles nautiques de la côte.

Le potentiel exploitable des ressources marines halieutiques dans la ZEE a été évalué à quelque 3 921 millions de tonnes³ (tableau 1). D'après une estimation du potentiel en fonction de la profondeur, près de 58 pour cent des ressources se trouvent entre 0 et 50 mètres, 35 pour cent entre 50 et 200 mètres et 7 pour cent au-delà de 200 mètres. La longueur de la côte, la zone de la plate-forme continentale, les centres de débarquement et les villages de pêche figurent au tableau 2. La flottille de pêche maritime comprend environ 0,226 million d'embarcations traditionnelles (y compris 44 578 embarcations motorisées). En outre il y a 53 684 embarcations mécanisées et près de 80 grands navires de pêche de 21 mètres de longueur totale et plus (tableau 3). Comme il ressort du nombre d'embarcations traditionnelles et de petits bateaux mécanisés, les principales activités de pêche se concentrent encore dans les zones entre 0 et 70-80 mètres de profondeur. Le grand chalutage est limité à la côte du nord-est (golfe du Bengale). Par rapport à la côte ouest, les embarcations traditionnelles (y compris celles motorisées) se concentrent davantage sur la côte est (environ 57 pour cent du total). Dans le cas des bateaux mécanisés, c'est le contraire. L'échelle de la mécanisation se reflète aussi dans les débarquements totaux de poisson des deux côtes.

Production de poisson et tendances

La production totale de poisson du pays s'est accrue, passant de 0,752 million de tonnes en 1950-1951 à 6 186 millions en 2002-2003 dont 2 980 venaient du secteur maritime et le reste de la pêche continentale. Le taux de croissance moyen annuel de la production de poisson entre 1990-1991 et 2002-2003 a été de 4,45 pour cent. En 2002-2003, les secteurs maritime et continental ont connu une croissance de 5,07 et 2,46 pour cent par an respectivement (tableau 4).

La croissance de la production de poisson de mer au cours de ces dernières années s'est avérée relativement lente (2,20 pour cent en moyenne entre 1991-1992 et 2002-2003) par rapport à la pêche continentale (6,55 pour cent en moyenne pendant la même période) (tableau 4). Les crevettes penaeides, le principal produit exporté, ont des niveaux d'exploitation optimaux, alors que le thon et les céphalopodes sont les deux produits les moins exploités, en raison de l'étendue limitée des opérations de la majorité des flottilles de pêche actuelles. Plusieurs autres espèces de la plate-forme continentale ne sont exploitées que jusqu'à une profondeur de 50 mètres. On trouvera en annexe un aperçu des domaines de développement et des tendances dans le cadre du plan.

3. Cadre institutionnel et exploitation des fonds de pêche

La rubrique 57 de la Liste I de la septième section de la constitution spécifie que la pêche et les fonds de pêche au-delà des eaux territoriales relèvent de l'Union alors que, d'après la rubrique 21 de la Liste II, la pêche relève de l'Etat. La lecture simultanée des deux rubriques mène à la conclusion que le contrôle et la réglementation de la pêche et des fonds de pêche dans les eaux territoriales sont le domaine exclusif de l'Etat, alors qu'au-delà des eaux territoriales ils le sont de l'Union. Le Ministère de l'agriculture du Gouvernement indien, au titre des fonctions qui lui ont été conférées, aide les Etats côtiers et les territoires de l'Union à développer la pêche dans les eaux territoriales, tout en satisfaisant les exigences du secteur dans la ZEE. C'est pourquoi la gestion des ressources halieutiques du pays, y compris l'exploitation dans la ZEE, exige une harmonisation sous l'angle des politiques et du cadre juridique appuyant actuellement le secteur des pêches, ainsi qu'une étroite coordination entre le centre et les Etats.

³ Le potentiel a été réévalué à 3 934 millions de tonnes en 2000.

Les produits de la pêche maritime représentent une source précieuse d'aliments et d'emplois, et fournissent un apport net à la balance des paiements. La production marine a sextuplé au cours des 50 dernières années. La principale production halieutique vient des ressources côtières, qui contribuent pour environ 50 pour cent à la production totale de poisson (y compris la production de poisson d'eau douce). Dans les 3 651 villages de pêche situés le long des 8 118 km de côtes, environ un million de personnes sont engagées à plein temps dans la pêche maritime. Cependant, des signaux clairs laissent entendre que les ressources des eaux intérieures sont pleinement exploitées, et la marge d'accroissement de la production au-dessus du niveau actuel est limitée.

Aperçu des questions clés concernant la pêche maritime

L'accès libre et ouvert et la copropriété des pêcheries sont les caractéristiques les plus importantes de la pêche maritime. La hausse soutenue de la demande de poisson et fruits de mer et l'augmentation proportionnelle des prix ont encouragé, au fil du temps, l'accroissement de la main-d'œuvre et du nombre de bateaux de pêche performants dans les pêcheries traditionnelles et nouvelles. Un examen des flottilles montre que la flottille artisanale (y compris celle motorisée) s'est accrue d'environ 110 pour cent entre les années 1960 et 1990, et la flottille mécanisée d'environ 570 pour cent au cours de la même période (CMFRI. 1997)⁴. La pêche côtière a connu une phase de développement limitée jusqu'en 1962 (période préalable à la mécanisation, avec une production moyenne annuelle entre 1950 et 1962 de < 0,8 million de tonnes), une phase de croissance prolongée jusqu'en 1988 (phase de mécanisation intensive, avec une production entre 1963 et 1988 de 0,8 à 1,8 million de tonnes), suivie d'une phase de pleine exploitation des zones côtières (la production annuelle s'étant élevée à 1,8-2,8 millions de tonnes). L'effort de pêche s'est accru régulièrement pendant les trois phases de développement, notamment pendant celle de pleine exploitation. La pêche maritime s'est caractérisée par des activités incontrôlées durant la phase initiale et une gestion inefficace dans les phases successives.

Augmentation de l'intensité de pêche

La population active de pêcheurs a augmenté, passant de 234 478 en 1961-1962 à près d'un million en 1996-1997 (Devaraj, *et.al.* 1997)⁵. Le nombre accru de pêcheurs actifs entraîne la limitation de la zone de pêche par pêcheur. Le nombre de ces pêcheurs par unité de surface dans les pêcheries côtières s'étendant jusqu'à une profondeur de 50 mètres est passé de 1,3/km en 1961-1962 à 4,4/km en 1996-1997). Dans un système à accès libre, l'encombrement des pêcheurs avive la concurrence et accroît les conflits, d'où un épuisement général des ressources.

Après la mécanisation progressive des flottilles de pêche, les petites embarcations mécanisées d'une longueur totale de 8-10 mètres sont maintenant graduellement remplacées par d'autres mesurant de 13 à 15 mètres, ce qui accroît considérablement leur résistance en mer, la capacité de leur cale à poisson et leur efficacité. Les chalutiers constituent désormais la base du secteur de la pêche (50 pour cent de l'ensemble des prises viennent de ces bateaux).

⁴ CMFRI (1997), Rapport annuel 1996-97, Central Marine Fisheries Research Institute, Cochin, p.144.3.

⁵ Devaraj, M., Kurup, M.N., Pilla N.G.K., Ba/an, K., Vivekanandan E., et Sathiadhas, R. (1997) Status, Prospects and Management of small pelagic fisheries in India. In Small Pelagic resources and their fisheries in the Asia-Pacific Region (eds. Devaraj, M. and Martosubroto, P.) RAP Publication 1997, Vol.31 p.91-198).

Modes d'exploitation impropres

Les opérations de pêche maritime sont restées essentiellement une activité côtière jusque vers la moitié des années 80. Bien que la pêche se soit étendue par la suite aux zones de haute mer, seuls 20 pour cent environ des débarquements venaient de ces zones. Il est estimé que 80 pour cent de l'effort de pêche total intéressent les côtes, ce qui cause une pression énorme sur les stocks de poissons côtiers. La concurrence croissante entre différentes flottilles qui se disputent l'accès aux ressources halieutiques côtières et bénéficient par là de leur exploitation entraîne des conflits et des confrontations. Ces conflits sont aussi observés de manière croissante entre les pêcheurs des Etat côtiers adjacents.

Pêche hauturière

Malgré l'énorme croissance de la pêche maritime ces 50 dernières années et la déclaration de la ZEE en 1977, il n'y a jamais eu de pêche hauturière commerciale digne de mention. Le gouvernement a affrété des bateaux étrangers au début des années 80 et conclu des accords de coentreprise avec de grandes sociétés industrielles au début des années 90 pour l'exploitation des grands fonds. Les programmes ont été interrompus quelques années après leur démarrage car ils ont suscité l'hostilité des pêcheurs locaux. Etant donné le potentiel annuel de 3,9 millions de tonnes (tableau 1) et la production actuelle d'environ 2,9 millions, qui provient dans une large mesure des eaux côtières, il existe une marge d'accroissement de la production hauturière annuelle de 1,2 million de tonnes.

Cependant, le potentiel exploitable par unité de surface est extrêmement faible dans les profondeurs supérieures à 50 mètres (0,9 tonne/km² contre 12,2 tonnes/km² dans les eaux côtières). En outre, la pêche hauturière exige de plus grands bateaux (longueur totale > 17 mètres) ainsi que l'emploi de techniques de pointe, ce qui entraîne de hauts coûts d'établissement et d'entretien. Il est estimé que 0,5 tonne, soit environ 40 pour cent des stocks inexploités en haute mer consiste en thons qui entreprennent une migration transocéanique. En raison du type de répartition des ressources dans la ZEE et du coût élevé de leur exploitation, ainsi que des capacités techniques requises, la coopération régionale paraît être la solution la plus viable pour tirer le maximum de profit potentiel des grands fonds.

Infrastructures de pêche

Les infrastructures ont été créées pour les opérations après capture comme le traitement et la commercialisation du poisson et des produits de la pêche. Cependant, les principaux efforts dans cette direction ont visé la mise en place d'infrastructures de débarquement et d'accostage pour les bateaux de pêche dans les principaux ports, les ports secondaires et d'autres endroits le long des côtes. Les programmes de création d'infrastructures du Ministère de l'agriculture ont démarré au milieu des années 60 et, depuis lors, six grands ports de pêche (tableau 5), 48 ports secondaires et 138 centres de débarquement du poisson ont été approuvés (tableau 6) dont les six grands ports, 30 ports secondaires et 130 centres de débarquement ont été établis à ce jour.

Exportation des produits de la pêche

Il y a eu une augmentation considérable, en quantité comme en valeur, des exportations de produits de la pêche maritime qui ont dépassé le milliard de dollars EU en 1994-1995. Bien que les crevettes représentent environ 28 pour cent en volume et près de 66 pour cent en valeur, la diversification s'est accrue et le pays exporte maintenant des calmars, des seiches et filets de seiches, etc. congelés, en grandes quantités. Les exportations des produits de la pêche maritime sont destinées maintenant à quelque 70 pays mais les principaux acheteurs sont le Japon, les Etats-Unis et l'Union européenne.

En raison de l'accent mis sur les produits de la pêche maritime, les installations après capture dans ce secteur se sont multipliées à un rythme beaucoup plus rapide, et comprennent surtout des usines de congélation et des conserveries. Il est estimé que l'Inde possède environ 378 usines de congélation et 13 conserveries. Quelque 52 conditionneurs ont aussi établi des usines individuelles de congélation rapide pour exporter le poisson et les fruits de mer sous une forme qui leur ajoute de la valeur.

Changements structurels dans l'économie de la pêche maritime

La concurrence qui pousse les pêcheurs à augmenter sans cesse les prises encourage l'introduction de changements structurels dans l'économie côtière. Les familles de pêcheurs vivant le long de la côte se sont multipliées, passant de 0,35 million environ en 1980 à 0,5 million en 1997. La population de pêcheurs dans les villages côtiers s'est accrue, variant entre 2 millions en 1980 et 3 millions en 1997 (tableau 7). La moyenne des familles de pêcheurs par village a baissé, passant de 146 à 137 et le nombre de pêcheurs actifs par village s'est accru, passant de 193 à 282 pendant la période 1980-1997. De même, alors que la production totale de la pêche maritime, de 1,5 million de tonnes en 1980 a rejoint les 2,3 millions en 1997, la production annuelle par pêcheur actif est tombée de 3 250 kg à 2 240 kg pendant la même période.

La main-d'œuvre employée dans la pêche maritime active (opérations de capture) est estimée actuellement à 1 025 million. Les opérations préalables à la capture et après capture, qui comprennent la commercialisation intérieure et extérieure, fournissent des emplois à encore 1,2 million de personnes. Cinq kilogrammes de produits assurent, en moyenne, un emploi à environ deux personnes, l'une pour la capture et l'autre pour les opérations après capture (tableau 8).

La main-d'œuvre employée dans la pêche active dans le secteur mécanisé est estimée à 0,2 million de personnes, y compris 0,15 million de pêcheurs engagés dans le chalutage seulement et le 0,05 million restant dans les opérations de pêche à filets maillants, les bateaux posant des filets pièges, les senneurs et d'autres comme les bateaux *sona* et les bateaux pratiquant la pêche hauturière. Le secteur motorisé emploie 0,17 million de personnes dans la pêche active dont 66 pour cent sont engagées dans les opérations des bateaux de pêche à la senne coulissante, les petits chalutiers et les bateaux à filets maillants. Les pirogues, catamarans et bateaux de contre-plaqué motorisés fournissent des emplois à quelque 58 000 personnes dans la pêche active. Le secteur non mécanisé assure le maximum d'emplois à 0,655 million de personnes dont 0,27 sont engagées dans la pêche au catamaran, 0,20 dans les bateaux faits de planches et le reste dans les pirogues, les bateaux *masula* et autres (tableaux 8, 9).

Situation socioéconomique des pêcheurs

La pêche est l'activité prédominante pour plus de 6,5 millions de personnes (recensement de 1992). Les pêcheurs forment une seule communauté qui aime sa vocation. Les villages de pêche le long des eaux côtières sont presque identiques et se caractérisent par leur état arriéré et sous-développé. Une étude sur le profil socioéconomique de certains villages de pêche traditionnels (catégorie I), et notamment les villages où les pêcheurs pratiquent la pêche mécanisée (catégorie II), met en évidence des tendances inquiétantes. Le logement est l'un des principaux paramètres servant à évaluer l'état socioéconomique d'une communauté. Environ 80 pour cent des pêcheurs dans les villages traditionnels et 50 pour cent dans les villages où se pratique la pêche mécanisée vivent dans des baraques. Le taux global d'alphabétisation s'élève à 29 pour cent dans les villages de la catégorie I et à 33 pour cent dans ceux de la catégorie II. En ce qui concerne l'emploi, les armateurs actifs (45 pour cent) appartiennent surtout aux villages de la catégorie I et les salariés (50 pour cent) aux

villages de la catégorie II. Les personnes engagées dans des activités apparentées sont comparativement plus nombreuses dans les villages de la catégorie I, alors que 70 pour cent des familles des villages de la catégorie II sont endettées. La moyenne des dettes non remboursées par ménage endetté est de 60 000 roupies pour la catégorie II contre 12 000 pour la catégorie I. Près de 55 pour cent des crédits demandés par les pêcheurs de la catégorie I sont fournis par des prêteurs. Dans les villages de la catégorie II, les banques prêtent un maximum de 57 pour cent environ des crédits demandés. En ce qui concerne les frais annuels de la famille, 80 pour cent des dépenses des ménages dans les villages de la catégorie I et 67 pour cent dans ceux de la catégorie II servent à l'achat de denrées alimentaires. Dans tous les villages, les pêcheurs dépensaient un très faible montant pour les soins de santé et l'éducation. L'analyse des tendances du régime de propriété des intrants a montré qu'environ 40 pour cent des familles de pêcheurs ne possédaient pas de matériel de pêche.

La pêche maritime assure d'importants emplois à la population dans les secteurs tant de la production que des opérations après capture. La main-d'œuvre employée dans la pêche maritime s'est accrue régulièrement au cours des deux dernières décennies. Bien que le nombre total de débarquements de poisson ait augmenté, les captures par unité d'opération et la production par unité de main-d'œuvre ont régulièrement fléchi au fil des ans. Malgré la baisse de production par habitant, différents types d'unités de pêche subsistent grâce à l'augmentation des prix de presque toutes les variétés de poisson de mer.

Investissement, production, gains et salaires par habitant

En 1997, on dénotait la présence de quelque 0,18 million d'embarcations non mécanisées, 45 000 embarcations motorisées, 54 000 bateaux mécanisés et 180 grands navires pratiquant la pêche maritime dans les mers indiennes. L'intense mécanisation du secteur de la pêche maritime, qui a déterminé une augmentation de la production, a également marginalisé le secteur traditionnel. En 1994, le secteur mécanisé avait débarqué à peine 30 pour cent de l'ensemble des prises, mais le volume est passé de 40 pour cent en 1980 à presque 72 pour cent en 1996 (Sathiadhas, 1997 a, b)⁶. Bien que la production annuelle des pêcheurs actifs dans le secteur non mécanisé ait fléchi, tombant de 2 590 kg en 1980 à 420 kg en 1996-97, elle s'est accrue dans le secteur mécanisé, allant de 5 260 à 8 130 kg. La moyenne annuelle de production par pêcheur actif dans le secteur motorisé était de 2 390 kg en 1996. A l'heure actuelle, environ 59 pour cent de la production du secteur artisanal sont représentés par les unités motorisées, les unités non mécanisées contribuant pour 9 pour cent seulement. La production annuelle moyenne d'une unité mécanisée s'élève à 33 tonnes, celle d'une unité motorisée à 13 tonnes et celle d'une unité non mécanisée à 1,7 tonne.

Rôle des femmes dans les opérations après capture

Bien que les femmes ne participent pas à la pêche maritime active, elles contribuent de façon considérable aux opérations réalisées avant et après la capture. Près de 25 pour cent de la main-d'œuvre employée dans les activités préalables à la capture, 60 pour cent dans la commercialisation en vue de l'exportation et 40 pour cent dans la commercialisation intérieure sont le fait des femmes. Dans l'ensemble, environ 0,5 million de femmes, sur une force de travail de 1,2 million de personnes, sont employées dans les opérations qui précèdent ou suivent la capture dans le secteur de la pêche maritime.

⁶ Sathiadhas, R. (1997a). Marine Fisheries in Indian Economy. In: Advances and Priorities in Fishing Technology.

Sathiadhas, R. (1997b). Socio-economic structural changes in the Marine Fisheries Sector in India and Coastal Zone Management. Proc. Sec. Coast. Manag:79-89.

Commercialisation du poisson de mer

L'infrastructure servant à la commercialisation du poisson de mer est encore en grande partie orientée vers le marché de l'exportation. L'Institut indien de gestion d'Ahmedabad a réalisé des études sur la commercialisation des produits de la mer et de la pisciculture en Inde au milieu des années 80. Une structure de marché profondément désorganisée, le manque d'infrastructures appropriées, la détérioration et le gaspillage de produits hautement périssables pendant le transport, la prédominance des intermédiaires et les souffrances des petits pisciculteurs et pêcheurs étaient les aspects saillants de ces études.

Le meilleur indice de l'efficacité du système de commercialisation du poisson est représenté par la part de la pêche dans la roupie des consommateurs. Les études sur ce thème pour l'ensemble de l'Inde montrent que cette part varie entre 30 et 60 pour cent pour différents groupes de poisson de mer, et les coûts de commercialisation, y compris le transport, vont de 6 à 13 pour cent de la roupie du consommateur. Le grossiste reçoit de 5 à 32 pour cent et les détaillants de 14 à 47 pour cent de la roupie pour différents groupes de poisson de mer. Dans certaines zones de production et consommation, le rôle des intermédiaires a nui fortement tant aux pêcheurs qu'aux consommateurs. A l'heure actuelle, les pêcheurs tendent à se grouper en associations qui s'occuperont non seulement de la pêche, mais aussi de la vente directe du poisson au consommateur, éliminant ainsi les intermédiaires, pour réaliser leur propre profit et celui des consommateurs.

Dans le système de commercialisation intérieur, les ventes de poisson de mer étaient jadis limitées principalement aux régions côtières et contiguës. Actuellement, environ 50 pour cent du poisson sont consommés à l'état frais dans les centres de production et aux alentours, 43 pour cent dans les centres de consommation situés à une distance maximale de 200 km de la côte et 5 pour cent seulement dans les centres situés au-delà de 200 km. Il existe d'énormes possibilités d'améliorer la distribution par le renforcement de l'investissement privé dans les secteurs de la conservation, du traitement et du transport du système de commercialisation intérieur au titre des politiques économiques libéralisées. Les 30 pour cent environ des débarquements totaux, qui sont transformés quand ils deviennent impropres à la consommation à l'état frais montrent qu'il y a de bonnes possibilités de développement du marché des produits à valeur ajoutée pour la consommation intérieure.

Financement et soutien budgétaire de la pêche

La reconnaissance du rôle de premier plan que joue le secteur de la pêche dans le secteur agricole ressort des dépenses établies pour les plans successifs. Des 51,35 millions de roupies⁷ du premier plan quinquennal (1951-1956), les dépenses totales ont touché 20 697,8 millions pour le neuvième plan (gouvernement central/Etats et territoires de l'Union). Les dépenses pour le secteur de la pêche dans les plans successifs ne correspondaient pas au taux accru de croissance d'environ 6 pour cent enregistré par le secteur. Les tableaux 10-11 donnent un compte rendu comparatif des sommes affectées au secteur de la pêche du premier au dixième plan. Elles comprennent aussi des subventions aux Etats et aux territoires.

4. Systèmes de gestion des pêches

L'augmentation de la production de poisson marin est due largement aux facteurs suivants: **i)** l'introduction de bateaux de pêche mécanisés et matériaux synthétiques pour les engins, et le développement des infrastructures de conservation, transformation et entreposage dans les années 50; **ii)** l'expansion de la flottille de chalutiers et de la construction de bateaux traditionnels dans les années 60; **iii)** l'introduction de la pêche à la senne coulissante, la

⁷ 1 dollar EU= INR 45 approximativement.

diversification de la pêche, la multiplication des ports de pêche et l'expansion des exportations dans les années 70; **iv**) la motorisation des embarcations traditionnelles, l'introduction de la senne circulaire et l'augmentation du nombre et de l'efficacité des embarcations et des engins dans les années 80; et **v**) la croissance considérable du nombre et de l'efficacité des chalutiers et des embarcations motorisées, et le passage dans le marché de l'exportation de l'industrie basée sur les ressources naturelles à celle liée aux produits comestibles transformés dans les années 90. C'est ainsi que le secteur de la pêche maritime, qui a démarré comme une opération de subsistance employant exclusivement des embarcations traditionnelles avant l'indépendance, a aujourd'hui le statut d'une industrie à forte intensité de capital.

Lois et règlements de la pêche maritime

Pour le développement durable des ressources marines, la constitution a été amendée en 1976, et le Parlement a mis en vigueur différentes lois concernant les eaux territoriales, la plate-forme continentale, la ZEE, ainsi que d'autres relatives aux zones maritimes en 1976, établissant une ZEE de 200 milles nautiques à partir du 15 janvier 1997. En outre, le gouvernement a aussi stipulé la législation décrite ci-dessous pour la prospection, l'exploitation, la conservation et la gestion rationnelles de toutes les ressources marines vivantes.

1. Marine Products Export Development Authority Act. 1972
2. The Wildlife Protection Act, 1972 et diverses lois centrales sur la protection de l'environnement.
3. Indian Coast Guard Act, 1978
4. The Maritime Zones of India Act 1981 (réglementant la pêche par les vaisseaux étrangers)

Au titre des dispositions de la Loi sur la pêche de 1987, différents Etats et territoires de l'Union ont introduit leurs propres règlements de pêche. Pour la réglementation de la pêche dans les eaux territoriales, tous les Etats côtiers et le territoire de Lakshadweep ont mis en application leurs lois sur la réglementation de la pêche maritime. Ces lois se fondent sur un projet de loi modèle fourni par le Gouvernement de l'Union en 1979.

Suivi, contrôle et surveillance

Parmi les problèmes de contrôle et surveillance dans le pays figurent la dimension de la ZEE (2,02 millions de km²), la longueur des côtes (8 118 km), de grandes flottilles de pêche de différentes catégories, la participation de bateaux battant pavillon étranger⁸ et les démarcations juridictionnelles régionales. Les gouvernements des Etats côtiers et des territoires de l'Union se chargent du contrôle des bateaux nationaux opérant largement dans les eaux territoriales. Le gouvernement central est responsable de la délivrance des licences aux bateaux pratiquant la pêche hauturière et aux bateaux étrangers. Les licences contiennent des restrictions sur les méthodes de pêche, les types d'engins, la zone, la profondeur et la taille des mailles des filets du cul de chalut. D'autres mesures réglementaires incluent les périodes de fermeture de la pêche et les parcs marins.

Pour gérer efficacement les vastes ressources halieutiques et la flottille de pêche, il faut mettre en place un mécanisme de contrôle et surveillance. Il devrait incorporer aussi les exigences d'un système de surveillance des bateaux visant en particulier les navires de pêche de plus de 20 mètres de longueur.

⁸ A l'heure actuelle, environ 15 bateaux étrangers n'opèrent qu'au titre d'accords de location. Ceux de fret et de coentreprise ont été supprimés.

Les lois sur la réglementation de la pêche maritime mises en vigueur par les gouvernements des Etats côtiers et la loi concernant les zones maritimes de l'Inde (Réglementation des bateaux de pêche étrangers) de 1981 du Gouvernement indien interdisent la pêche dans les zones affectées aux embarcations traditionnelles et aux petits bateaux motorisés. Cette dernière loi est limitée aux bateaux étrangers. Pour vérifier que les activités de pêche ont bien lieu dans les zones de pêche assignées aux flottilles respectives, 30 patrouilleurs sont fournis au Département des pêches des Etats maritimes. La surveillance au-delà des eaux territoriales est entreprise par les gardes côtiers. L'enquête sur les ressources menée par l'Organisme de surveillance de la pêche en Inde, Mumbai, est liée aux mesures de gestion à mettre au point et à appliquer pour le développement durable de la pêche. Cependant, à l'heure actuelle il n'existe pas de loi réglementant les bateaux indiens pratiquant la pêche hauturière.

5. Réformes fiscales et tendances des politiques dans la gestion de l'environnement et le développement durable

On sous-estime souvent la complexité des facteurs relatifs à la réglementation de la pêche nationale et internationale. La pêche est encore largement une activité qui vise la capture de stocks d'animaux au déplacement continu. Ces animaux ne peuvent être enfermés dans une zone restreinte ou appartenir à des particuliers. De ce fait, les pêcheries en eaux libres sont une ressource en copropriété avec ses problèmes relatifs. C'est pourquoi les mesures réglementaires devront être associées à d'autres mesures de protection de l'environnement comme: a) l'accès limité, b) la location et les enchères, c) les périodes de fermeture, d) l'octroi de licences pour les engins, e) des restrictions sur les engins et f) des propositions de réforme.

Gestion et exploitation des pêcheries

Les questions relatives à la pêche maritime ne sont pas propres à l'Inde mais s'appliquent à la plupart des pays tropicaux en développement, et des politiques correctes doivent les traiter. Certaines visent directement la sécurité alimentaire, la viabilité de l'environnement, et l'économie et les moyens de subsistance des petits pêcheurs. Les gouvernements étatiques et le gouvernement central dirigent le secteur de la pêche par le biais de différents ministères qui, malheureusement, jouent des rôles variés. C'est pourquoi la nécessité d'une politique nationale intégrée propre à la pêche maritime apparaît clairement, notamment au vu de la surexploitation des petits fonds côtiers, de la sous-utilisation de la zone océanique de haute mer, des conflits sectoriels, du gaspillage économique, du sous-emploi et de l'importance de l'apport en protéines au panier nutritionnel du pays.

Les tendances récentes observées dans la pêche artisanale et à petite échelle sont inquiétantes et soulignent l'urgence de mettre en œuvre des programmes de gestion viables. C'est pourquoi il est grand temps de gérer la pêche maritime côtière de manière rationnelle. Tant les prises que les gains des pêcheurs ont accusé une baisse. La rareté de la ressource et le manque de nouvelles occasions de créer des revenus se sont conjugués pour rendre la vie difficile aux petits pêcheurs. Par ailleurs, en ce qui concerne le chalutage, les tailles moyennes des espèces ont diminué et leur composition accuse des variations indiquant l'importance d'une approche pragmatique et d'une bonne gestion. Pour renforcer cette production et faire en sorte que les grandes pêcheries ne subissent pas des dommages irréparables, il faut mettre en place sans tarder des mesures de gestion améliorées, fondées sur une approche communautaire participative.

Pêche responsable

Pour soutenir la production de la pêche maritime, la régulation de l'effort de pêche est, de toute évidence essentielle, notamment le long des côtes où la pêche traditionnelle est pratiquée. Actuellement, il n'existe pas de système efficace de licences permettant de limiter l'accès à de nouveaux bateaux de pêche ou à ceux existants dans les pêcheries côtières. Les embarcations artisanales ne sont soumises à aucune licence et, partant, le concept de pêche responsable est totalement absent. L'octroi de licences et la pêche responsable pourraient s'étendre à toute l'industrie de la pêche, y compris le secteur artisanal, pour aider à surveiller l'effort de pêche et optimiser les apports. La mise en œuvre de telles mesures exige une politique approuvée par les parties prenantes, des règles complémentaires et une forte volonté politique.

Restrictions temporelles et spatiales sur la pêche

Etant donné la situation qui règne dans le domaine des pêches, les restrictions temporelles, à savoir des périodes de fermeture de la pêche, paraissent une solution d'application facile. A l'heure actuelle, les gouvernements des Etats maritimes des côtes est et ouest décident de façon autonome la fermeture de la pêche une année sur l'autre, avant ou durant la mousson du sud-est, pendant une période de 30 à 145 jours (tableau 12). Des efforts sont en cours à la suite de discussions entre les Etats pour mettre en œuvre cette fermeture pendant une période uniforme le long des côtes.

Pour éviter les conflits entre les bateaux de pêche artisanaux et les bateaux mécanisés pour le partage des eaux côtières, les gouvernements des Etats maritimes ont interdit aux bateaux mécanisés d'opérer dans ces eaux (sur une distance de 5 à 10 km de la côte – tableau 13). Cependant, les règlements relatifs à la démarcation des zones de pêche présentent des faiblesses. Tout d'abord, il n'existe aucun système de contrôle pour surveiller les zones où opèrent différents types d'embarcations, c'est pourquoi l'empiètement par les bateaux mécanisés dans des zones destinées aux bateaux artisanaux se poursuit pendant plus de 10 ans après la promulgation des lois. Deuxièmement, la démarcation des zones de pêche vise à protéger les intérêts des pêcheurs artisanaux. Mais, si les lois étaient appliquées strictement, les pêcheurs des embarcations mécanisées seraient défavorisés car l'occasion leur serait niée d'exploiter les fonds de pêche plus riches des eaux côtières. Pour que toutes les parties prenantes puissent retirer des bénéfices, il pourrait être nécessaire de modifier les règlements actuels sur la base des informations provenant des différents secteurs.

Gestion de l'accès libre dans les pêches maritimes

Le caractère libre de l'accès aux pêcheries maritimes est l'une des principales raisons qui expliquent l'épuisement des ressources, le gaspillage économique et les conflits entre les groupes d'utilisateurs. Sans un contrôle adéquat sur l'accès, la situation s'aggraverait et finirait par interdire la gestion durable de la pêche et des ressources. A cause de l'accès libre, aucune limite n'a été imposée sur les efforts ou sur les captures. Cependant, afin d'optimiser la taille de la flottille de pêche, un Comité national d'examen a été constitué en 1997 pour comparer le nombre de bateaux avec le potentiel exploitable et pour formuler des recommandations sur l'effort de pêche à déployer. Après des débats entre experts et représentants des Etats côtiers et des territoires de l'Union, le Comité a conclu que les longueurs optimales des bateaux de pêche mécanisés devaient se situer entre 8 et 15 mètres, et qu'aucune nouvelle entrée ne devrait être permise. Toutefois, il a été estimé que 700 bateaux de nouvelle génération d'une longueur d'environ 18 mètres, y compris des chalutiers, des bateaux de pêche à filets maillants et des palangriers, pouvaient être ajoutés à la flottille pour exploiter les ressources de la ZEE au-delà de la zone de 50 mètres de

profondeur. Cette mesure étaye la recommandation du Comité de la pêche hauturière établie par le Gouvernement de l'Union au milieu des années 90⁹.

Octroi de licences pour les bateaux de pêche

A l'heure actuelle, les gouvernements des Etats/territoires de l'Union respectifs n'octroient des licences qu'aux bateaux mécanisés. Le système des licences devrait aussi s'étendre aux embarcations motorisées et non motorisées. Il permettrait de dresser un inventaire de toutes les catégories de bateaux de pêche. On ne consentirait l'achat d'un nouveau bateau que pour remplacer un autre d'une taille et d'une capacité similaires. Les licences ne devraient plus être tout simplement un moyen d'extraire un revenu mais un système de régularisation du nombre et des types de bateaux de pêche. Les licences permettraient également de mettre en œuvre de façon plus efficace les normes de sécurité en mer pour les petits bateaux de pêche.

De même, il a été envisagé d'encourager les petits chalutiers à diversifier les activités de pêche et de se tourner vers celles pouvant être pratiquées au large, afin de réduire l'encombrement excessif des eaux côtières et d'atténuer la pression sur les stocks de poisson. Cependant, rares sont les pêcheurs qui possèdent l'équipement adapté: il faudrait fournir à cette catégorie un appui ainsi que des informations techniques sur la disponibilité des ressources ou les meilleures méthodes à appliquer pour les exploiter.

Pêche hauturière

Reconnaissant les possibilités d'accroître la production à partir de la plate-forme continentale extérieure, le Gouvernement indien a lancé plusieurs initiatives. Au titre d'un programme, il a permis l'acquisition de bateaux moyennant la location ou la coentreprise. Mais ce programme s'est heurté à l'hostilité de toutes les associations de pêcheurs qui protestaient contre cette politique et s'opposaient à l'opération de bateaux pratiquant la pêche hauturière dans la ZEE indienne. Le Gouvernement indien a donc constitué un comité (le Comité Murari) pour réviser la politique de pêche hauturière de 1991. Parmi les recommandations du comité figurait l'annulation de toutes les licences octroyées au titre de la politique. Après un examen des recommandations le gouvernement a aboli la politique de 1991.

L'exploitation durable des ressources hauturières dans la ZEE devra être réexaminée sous l'angle, non seulement de la disponibilité, mais aussi de l'infrastructure. Pour éviter la surcapitalisation et assurer une croissance prudente de l'infrastructure et des investissements, il faudra effectuer une évaluation rationnelle du nombre et de la taille des bateaux de pêche, de leurs engins de pêche, ainsi que des technologies à vulgariser aussi bien à l'échelon local que par le biais de collaborations étrangères. Le développement de l'industrie de la pêche hauturière intéresse tout le secteur de la pêche maritime car il aurait un impact considérable sur la gestion des pêcheries à proximité de la côte, l'utilisation des infrastructures à terre et les activités après capture, tant à des fins de commercialisation intérieure que d'exportation. De même, il faudrait accorder une haute priorité au redressement du secteur des petits bateaux mécanisés pour faciliter leur entrée dans le secteur de la pêche hauturière.

Les pêcheurs ne respectant pas les règlements limitant la pêche aux zones qui leurs sont attribuées, l'empiétement des zones destinées aux embarcations artisanales par les grands navires mécanisés se poursuit. Le gouvernement central vient de proposer l'application d'un système de surveillance des bateaux qui devrait résoudre le problème. En outre, il devrait envisager l'élaboration d'un nouveau projet de loi modèle pour les Etats et les territoires de l'Union afin de leur permettre de réviser leur loi sur les règlements de la pêche maritime en

⁹ Le Comité Murari.

fonction de leurs besoins actuels, ainsi que des initiatives mondiales dont l'Inde est signataire.

Code de conduite pour une pêche responsable

Un atelier au niveau national, organisé par le Programme du golfe du Bengale (dont le siège est à Chennai) en même temps que d'autres initiatives mondiales, en septembre 2000, a réuni pour la première fois des administrateurs et des scientifiques de la pêche de haut niveau pour examiner les modalités de la mise en œuvre du Code. Le Plan d'action, résultat de l'atelier de deux jours, figure au tableau 14. Le Gouvernement indien a également constitué un comité permanent auprès du Ministère de l'agriculture pour surveiller la mise en œuvre des dispositions du Code.

L'Inde est tenue de respecter les conventions et accords mondiaux relatifs à la pêche (l'accord sur les stocks chevauchants, l'accord visant à favoriser le respect des normes internationales) dont elle est signataire. Etant le plus grand pays de pêche maritime de la région, l'Inde se doit aussi de donner l'exemple. En raison des importantes ressources marines qu'elle possède, du caractère chevauchant et migrateur de nombreux stocks précieux comme le thon, et des nouvelles questions relatives à la gestion durable de ces ressources, elle devrait jouer un rôle de chef de file dans la mise en place d'organes régionaux des pêches, dans le but d'encourager la recherche et la spécialisation technique nationale dans la région. Les politiques halieutiques ont fait jusqu'ici de l'Inde une nation insulaire. Dans le passé, de bonnes raisons avaient peut-être justifié cette position mais elle pourrait s'avérer improductive dans un scénario futur de mondialisation.

Réformes fiscales

L'emploi des réformes fiscales en Inde a été limité à la rente tirée du secteur de la transformation, à savoir les taxes sur les exportations de produits de la mer, le débarquement et l'accostage collectées auprès des bateaux de pêche mécanisés dans certains des ports de pêche et centres de débarquement du poisson, et la rente obtenue moyennant les licences des bateaux de pêche hauturière par le biais d'accords de coentreprise, fret et location.

Alors que les taxes sur les exportations continuent à être imposées, la rente tirée des licences a cessé après que le gouvernement ait aboli en 1997 la politique sur la pêche hauturière de 1991. En ce qui concerne les taxes sur le débarquement et l'accostage, il n'existe pas de modèle uniforme et la rente collectée est très maigre dans la plupart des ports et des centres de débarquement du poisson. En outre, le non-paiement de la rente est très répandu et il n'existe pas de mécanismes pour pénaliser les débiteurs défaillants, ce qui fait que les utilisateurs des installations de débarquement et d'accostage ne contribuent que dans une très faible mesure. En raison de pressions politiques, il est également de plus en plus difficile pour les gestionnaires de réutiliser les taxes pour l'entretien régulier des ports et des centres de débarquement du poisson.

Il est estimé que les instruments fiscaux sont un outil de gestion très utile permettant de restreindre/d'optimiser l'effort de pêche, ainsi qu'une source de revenu pour le gouvernement à réinvestir dans le secteur de la pêche pour compenser la faible part qu'il reçoit souvent des sommes affectées par le plan. Pour soutenir la pêche maritime, le Gouvernement indien devrait introduire une série de réformes fiscales dans le secteur des pêches qui, entre autres, devraient comprendre un système de limitation de l'accès et d'imposition d'un droit sur cet accès.

6. Conclusion

Le développement économique des côtes de l'Inde ne va pas de pair avec celui des autres régions, et la situation socioéconomique des pêcheurs est moins favorable que dans d'autres secteurs peu développés de l'économie. La surcapitalisation du secteur des petites embarcations mécanisées et la marginalisation des pêcheurs artisans, le sous-emploi permanent et les maigres gains par habitant, le manque d'occasions d'emplois supplémentaires ou de rechange, la migration saisonnière, l'absence de mobilité de la main-d'œuvre vers d'autres secteurs, le taux élevé d'analphabétisme et l'endettement figurent parmi les principaux problèmes auxquels se heurte l'immense population qui dépend de cette industrie. L'accès libre et la multitude d'espèces qui caractérisent la pêche maritime aggravent encore le problème. créant des conflits parmi les pêcheurs quant à la zone d'opération assignée aux différents bateaux de pêche et au partage des avantages. Il faudra formuler et mettre en œuvre de façon échelonnée une politique pragmatique, globale et à long terme pour le développement océanique sous l'angle de la prospection et de l'exploitation, de la conservation et de la réglementation de la ressource, de la location et de l'application d'une rente sur l'utilisation de la ressource, de la commercialisation intérieure et de l'exportation, de la mariculture et des activités côtières de pisciculture, ainsi que de l'utilisation et de la gestion des ressources humaines, afin de réaliser le développement équilibré et durable du secteur des pêches maritimes dans le pays.

Tableau 1: Ressources potentielles disponibles, niveau d'exploitation et potentiel disponible exploitable pour la pêche hauturière dans la ZEE indienne (millions de tonnes)

Fourchette des profondeurs (m)	0–50	50–200	200–500	Océanique	Total
Démersales	1,28	0,625	0,028	-	1,933
Nérétiques pélagiques	1,00	0,742	-	-	1,742
Pélagiques océaniques	-	-	-	-	0,246
Total (%)	2,28 (58%)	1,367 (35%)	0,028 (0.7%)	0,24 (6.3%)	3,921
Niveau actuel d'exploitation	2,08	0,82	Négligeable	Négligeable	2,9
Disponible pour l'exploitation	0,20	0,547	0,028	0,246	1,021

Source: Ministère de l'agriculture, Gouvernement indien.

Tableau 2: Longueur de la côte, plate-forme continentale, centres de débarquement et logement – Etats côtiers et territoires de l'Union

	Etats/TU	Longueur approximative de la côte (km)	Plate-forme continentale (milliers de km ²)	Nombre de centres de débarquement	Nombre de villages de pêche
1	Andhra Pradesh	974	33	508	508
2	Goa	104	10	88	72
3	Gujarat	1 600	184	286	851
4	Karnataka	300	27	29	221
5	Kerala (P)	590	40	226	222
6	Maharashtra	720	112	184	395
7	Orissa	480	26	63	329
8	Tamil Nadu	1 076	41	362	556
9	West Bengal	158	17	47	652
10	Andaman & Nicobar Islands (P)	1 912	35	57	45
11	Daman and Diu (P)	27	---	7	31
12	Lakshadweep (P)	132	4	11	10
13	Pondicherry	45	1	28	45

Source: Department of Animal Husbandry and Dairying, Ministère de l'agriculture. Gouvernement indien.

Tableau 3: Embarcations de pêche – Etats côtiers et territoires de l'Union, 1999

Etats/territoires de l'Union	Embarcations traditionnelles non motorisées	Embarcations traditionnelles motorisées	Bateaux mécanisés	Total
1. Andhra Pradesh	53 853	4 164	8 642	66 659
2. Goa	1 094	1 100	1 092	3 286
3. Gujarat	9 222	5 391	11 372	25 985
4. Karnataka	19 292	3 452	2 866	25 610
5. Kerala	28 456	17 362	4 206	50 024
6. Maharashtra	10 256	286	8 899	19 441
7. Orissa	10 993	2 640	1 276	15 854*
8. Tamil Nadu	33 945	8 592	9 896	52 433
9. West Bengal	4 850	270	3 362	8 482
10. Andaman & Nicobar Islands	1 180	160	230	1 570
11. Daman and Diu	252	350	805	1 407
12. Lakshdweep	594	306	478	1 378
13. Pondicherry	7 297	505	560	8 362
Total	181 284	44 578	53 684	280 491*

Source: Department of Animal Husbandry and Dairying, Ministère de l'Agriculture, Gouvernement indien et gouvernements étatiques/administrations des territoires de l'Union.

- Le total comprend 810 catamarans et 135 embarcations de débarquement sur la plage.

Tableau 4: Production halieutique et taux annuel moyen de croissance, Inde 1950-2003

Année	Production de poisson (milliers de tonnes)			Taux annuel moyen de croissance (%)		
	Maritime	Continentale	Total	Maritime	Continentale	Total
1950-51	534	218	752	--	--	--
1955-56	596	243	839	2,32	2,29	2,31
1960-61	880	280	1 160	9,53	3,05	7,65
1965-66	824	507	1 331	-1,27	16,21	2,95
1970-71	1 086	670	1 756	6,36	6,43	6,39
1973-74	1 210	748	1 958	3,81	3,88	3,83
1978-79	1 490	816	2 306	4,25	1,76	3,33
1979-80	1 492	848	2 340	0,13	3,92	1,47
1980-81	1 555	887	2 442	4,32	3,24	3,91
1981-82	1 445	999	2 444	-7,07	12,63	0,08
1982-83	1 427	940	2 367	-1,25	-5,91	-3,15
1983-84	1 519	987	2 506	6,45	5,00	5,87
1984-85	1 698	1 103	2 801	11,78	11,75	11,77
1985-86	1 716	1 160	2 876	1,06	5,17	2,68
1986-87	1 713	1 229	2 942	-0,17	5,95	2,29
1987-88	1 658	1 301	2 959	-3,21	5,86	0,58
1988-89	1 817	1 335	3 152	9,59	2,61	6,52
1989-90	2 275	1 402	3 677	25,21	5,02	16,66
1990-91	2 300	1 536	3 836	1,10	9,56	4,32
1991-92	2 447	1 710	4 157	6,39	11,33	8,37
1992-93	2 576	1 789	4 365	5,27	4,62	5,00
1993-94	2 649	1 995	4 644	2,83	11,51	6,39
1994-95	2 692	2 097	4 789	1,62	5,11	3,12
1995-96	2 707	2 242	4 949	0,56	6,91	3,34
1996-97	2 967	2 381	5 348	9,60	6,20	8,06
1997-98	2 950	2 438	5 388	-0,57	2,39	0,75
1998-99	2 696	2 566	5 262	-9,40	5,25	-2,34
1999- 2000	2 834	2 823	5 657	5,12	10,01	7,48
2000-01	2 811	2 845	5 656	-0,81	0,76	-0,02
2001-02	2 830	3 126	5 956	0,67	8,99	5,03
2002-03	2 981	3 205	6 186	5,07	2,46	3,72

Note: Les taux de croissance présentés pour les périodes préalables à 1979 correspondent à la moyenne annuelle des taux de croissance cumulés.

Source: i) Kochi pour la période jusqu'en 1970-1971;

ii) Gouvernements étatiques/administrations des territoires de l'Union après 1970-1971.

Tableau 5: Ports de pêche dans les principaux ports

Port	Coût (millions de Rs)	Année d'approbation	Situation	Capacité prévue			
				BPH	BPM	Tirant d'eau	LT
Visakhapatnam Stade I Stade II Stade III	2 13,8	1975 1978 1988	C C C	90	300	4,5	1938
Madras (Chennai) Stade I Stade II	133,4 85,0	1973 1994	C UC	50	500	3,0	1220
Cochin Stade I Stade II	49,4 7,7 (10,0)	1971 1993	C UC	57	450	6,0	560
Calcutta (Kolkata) (Roychowk)	37,0	1971	C	15	-	6,0	120
Paradip	283,4 (380,7)	1990	C	50	500	6,0	2335
Mumbai (pontonn d'accostage de Sassoon)	82,5 (109,9)	1977	UC	-	700	3,0	1153

- Les chiffres entre parenthèses indiquent le coût révisé; C – complété/sous commande; EC – en construction; BPH – Bateau de pêche hauturière – BPM – Bateau de pêche motorisé ; LT – Longueur totale du débarcadère + accostage + calage + réparations quai/jetée (en mètres).

Source: Planning Commission. 2001.

Tableau 6: Nombre de petits ports et centres de débarquement sous commande/en construction par les Etats/territoires de l'Union

Etats/ TU	Petits ports de pêche		Centres de débarquement du poisson	
	Sous commande	En construction	Sous commande	En construction
Andhra Pradesh	3	1	1	1
Goa	-	-	1	1
Gujarat	4	1	20	1
Karnataka	5	3	9	5
Kerala	5	5	22	6
Maharashtra	1	1	29	7
Orissa	3	1	21	5
Tamil Nadu	6	1	11	-
West Bengal	2	1	12	-
Andaman & Nicobar Islands	1	-	-	-
Daman and Diu	-	-	-	2
Lakshadweep	-	-	3	-
Pondicherry	-	1	1	-
Total	30	15	130	28

Tableau 7: Profil socioéconomique des pêcheurs maritimes en Inde

Paramètres	1980	1997
Familles de pêcheurs (millions)	0,350	0,50
Population de pêcheurs (millions)	2,050	3,0
Taille moyenne des familles de pêcheurs	6	6
Nombre de pêcheurs actifs (millions)	0,462	1,025
Nombre de centres de débarquement	1 630	2 251
Nombre de villages de pêche maritime	2 397	3 638
Moyenne des familles de pêcheurs par village.	146	137
Population moyenne de pêcheurs par village	855	825
Nombre moyen de pêcheurs hauturiers par village	193	282
Nombre de pêcheurs actifs par rapport à la population totale	1:4	1:3
Production de la pêche maritime (millions de tonnes)	1:5	2:3
Production par pêcheur actif (kg)	3 250	2 240

Source: Sathiadhas *et al.*, 1997, 1997b (voir note de bas de page ⁶).

Tableau 8: Main-d'œuvre employée dans les opérations de capture et après capture dans la pêche maritime

Opérations de capture	1 025 millions
Emploi après capture	1 200 millions
Potentiel d'emploi	
Capture	1 jour-personne/5 kg de poisson
Après capture	1 jour-personne/5 kg de poisson
Pêche active	
Chalutage	0,15 million
Bateaux de pêche à filets maillants/senneurs	0,05 million
Secteur motorisé	0,17 million
Pirogues et catamarans motorisés	0,058 million
Pêche non mécanisée	0,655 million
Catamarans	0,27 million
Bateaux de planches	0,20 million
Pirogues	0,145 million

Source: Sathiadhas *et al.*, 1997 (voir note de bas de page ⁶).

Tableau 9: Changements structurels dans la flottille de pêche, les pêcheurs actifs et la production

Thème	Année	Non mécanisée	Motorisée	Mécanisée
Flottille de pêche	1980	1 37000	-	19 013
	1997	1 60000	32 000	47 000
Pêcheurs actifs	1980	3 48000	-	1 14 000
	1997	65 000	17 000	20 000
Production de poisson de mer (%)	1980	60	-	40
	1997	13	19	68
Production moyenne annuelle (1)	1980	6.57	-	32
	1997	1.7	13	33
Production annuelle par pêcheur actif (kg)	1980	2 590	-	5 260
	1997	420	2 390	8 130
Nombre de personnes employées	1980	39	-	17
	1997	25	19	24
Nombre de personnes employées	1997	6 55 000	1 70 000	2 00 000

Source: Sathiadhas *et al.* 1997(voir note de bas de page ⁶).

Tableau 10: Frais et dépenses pour le développement de la pêche dans les plans
(millions de Rs)

Plan	Frais/ Dépenses	Programme du secteur central	Programmes promus par le centre	Programmes d'Etat	Total
Premier plan	Frais	10,0	@	41,3	51,3
	Dépenses	3,80	@	24,0	27,8
Deuxième plan	Frais	37,3	@	85,3	122,6
	Dépenses	18,0	@	72,6	90,6
Troisième plan	Frais	67,2	@	215,5	282,7
	Dépenses	30,3	@	202,9	233,2
Plans annuels (1966-1969)	Frais	153,0	@	269,1	422,1
	Dépenses	90,4	@	236,3	326,7
Quatrième plan	Frais	280,0	60,0	486,8	826,8
	Dépenses	81,1	51,7	408,3	541,1
Cinquième plan	Frais	510,5	170,0	831,9	1 512,4
	Dépenses	399,3	40,7	712,1	1 152,1
Sixième plan	Frais	1 371,0	366,2	1 974,2	3 711,4
	Dépenses	755,4	288,0	1 826,1	2 869,5
Septième plan	Frais	1 565,8	607,5	3 291,9	5 465,2
	Dépenses	1 169,3	532,6	3 074,0	4 775,9
Plans annuels (1990-1992)	Frais	254,5	551,6	2 121,3	2 927,4
	Dépenses	164,8	437,3	2 119,0	2 721,1
Huitième plan	Frais	1 390,0	3 000,0	7 663,9	12 053,9
	Dépenses	1 610,1	2 680,2	6 894,3	11 184,6
Neuvième plan	Frais	2 400,0	5 600,0	12 697,8	20 697,8

@ Les chiffres donnés pour le secteur central comprennent ceux des programmes promus par le gouvernement central.

Note: Les chiffres pour le septième plan comprennent ceux pour l'Enquête sur la pêche en Inde et le Fonds de développement du chalutage. qui ont été transférés au Ministère des industries de transformation alimentaire.

Source: Planning Commission. 2001.

Tableau 11: Allocations en vertu du plan de pêche (Programme central/appuyé par le centre) pendant le dixième plan quinquennal (2002-2007)

S No	Titre du programme	Allocations* (en millions de Rs)
1	Développement de la pêche continentale et de la pisciculture	1 350
2	Développement de la pêche maritime. De l'infrastructure et des opérations après capture	2 600
3	Programmes sociaux/valorisation des ressources humaines (y compris la formation et la vulgarisation)	1 350
4	Assistance aux institutions de pêche	1 750
5	Renforcement de la base de données et constitution de réseaux d'informations sur la pêche	450
Total		7 500

Source: Planning Commission. Gouvernement Indien.

* Ce chiffre ne comprend pas les allocations faites pour les Etats/TU.

Tableau 12 : Fermeture saisonnière de la pêche pour les bateaux mécanisés en 1997

Etat	Période de fermeture	Nombre de jours de fermeture
Gujarat	Mi-mai à mi-septembre	145
Maharashtra	Nombre de jours de fermeture	45
Karnataka	Juin. Juillet. Août	90
Kerala	Mi-août à mi-septembre	30
South Tamil Nadu	4 jours/semaine	
North Tamil Nadu	Aucune	0
Andhra Pradesh	Pour les chalutiers à long cours seulement	45*

* Pour les chalutiers à long cours seulement.

Tableau 13: Démarcation des zones de pêche pour des embarcations de différentes capacités

Etat	Zone et type d'opération
Gujarat	Pas de restrictions
Maharashtra	Mécanisée: au-delà de 20 m de profondeur
Goa	Artisanale: jusqu'à 5 km Mécanisée: au-delà de 5 km
Karnataka	Artisanale: jusqu'à 6 km Mécanisée: < 15 m de longueur totale: 6-20 km > 15 m de longueur totale: au-delà de 20 km
Kerala	Artisanale: jusqu'à 10 km Mécanisée: < 25 de jauge brute: 10-22 km >25 de jauge brute: au-delà de 23 km
Tamil Nadu	Artisanale: jusqu'à 5 km Mécanisée: au-delà de 5 km
Andhra Pradesh	Artisanale: jusqu'à 10 km Mécanisée: < 20 m de longueur totale: 10-23 km > 20 m de longueur totale: au-delà de 23 km
Orissa	Artisanale: jusqu'à 5 km Mécanisée: < 15 m de longueur totale: 5-10 km >15 m de longueur totale : au-delà de 10 km
West Bengal	Pas de restrictions

Tableau 14: Plan d'action issu de l'atelier national de deux jours sur le Code de conduite pour une pêche responsable, 29-30 septembre, Chennai

Plan d'action	
1	Le Code de conduite pour une pêche responsable (le Code) devrait être traduit dans les langues locales. Une version simplifiée et concise du Code devrait être fournie en priorité aux Etats/territoires de l'Union pour être traduite dans les langues locales.
2	Le Code devrait être rendu public par des spectacles de rue. Des bandes dessinées. Des présentations audiovisuelles, etc. Il faudrait recourir aux médias électroniques pour sa diffusion rapide.
3	Les Etats côtiers et les territoires de l'Union devraient organiser des ateliers/réunions avec différents groupes d'utilisateurs pour mieux comprendre les dispositions du Code et sa mise en œuvre.
4	La capacité de pêche devrait rester à des niveaux optimaux compatibles avec la durabilité. Il faudrait réexaminer la pratique de l'enregistrement multi-institutions des bateaux de pêche qui prévaut dans certains Etats.
5	Les Etats côtiers et les territoires de l'Union devraient envisager la mise au point d'une définition plus claire des droits d'accès dans les eaux territoriales. et harmoniser leur politique de zonage pour différentes catégories de bateaux de pêche.
6	Une interdiction uniforme devrait être imposée sur la pêche pendant la mousson.
7	Il faudrait réaliser des programmes de développement des ressources. Comme la construction de récifs artificiels et l'élevage à accès restreint. Notamment pour les espèces menacées ou sujettes à la surexploitation.
8	Chaque Etat côtier et territoire de l'Union devrait envisager la mise en place d'un service de gestion des ressources dans le Département des pêches.
9	Les Etats côtiers et les territoires de l'Union devraient envisager la mise en place de centres de sensibilisation pour faire connaître au public le Code et d'autres activités concernant le développement. la conservation et la gestion de la pêche.
10	Le Gouvernement indien (Centre) et les Etats/territoires de l'Union devraient mettre davantage l'accent sur les exigences après capture du secteur de la pêche. y compris le contrôle de la qualité du poisson et des produits de la pêche pour les marchés nationaux et d'exportation.
11	Les institutions de recherche relevant du Ministère de l'agriculture et les Universités d'agriculture étatiques devraient fournir un appui adéquat à la recherche pour faciliter la mise en œuvre du Code.
12	Le Centre et les Etats devraient mettre en place une base de données fournissant des informations valables pour favoriser la mise en œuvre du Code.
13	Les Etats et les territoires de l'Union devraient fournir une assistance spéciale pour l'application des dispositions du Code.
14	Le Centre et les Etats devraient mettre davantage l'accent sur les aspects relatifs au développement. à la conservation et à la gestion de la pêche dans les prochains plans quinquennaux.
15	Il faudrait encourager le principe de subsidiarité. qui ramène la gestion au niveau significatif le plus faible pour inciter la participation.
16	Le Centre devrait envisager l'introduction d'un projet de loi modèle dans sa législation avec la participation active des représentants de toutes les parties prenantes pour appliquer les dispositions du Code qui ne sont pas couvertes actuellement par la législation.
17	Le Centre et les Etats/territoires de l'Union devraient envisager l'introduction de réformes dans la législation existante sur la pêche pour satisfaire aux besoins du Code.
18	Le Centre devrait réunir toutes les questions relatives à la pêche. qui sont actuellement partagées entre différents ministères et départements. Dans un seul service administratif.
19	Pour lutter contre le braconnage et la pêche illégale dans le golfe du Bengale. la FAO et le Programme du golfe du Bengale devraient créer un mécanisme permettant aux pays de la région d'interagir régulièrement.
20	Il faudrait encourager la création d'un mécanisme régional de visites d'études dans les pays entourant le golfe du Bengale pour tirer des enseignements des expériences d'autrui dans la mise en œuvre du Code.

Annexe

Objectifs de développement et dépenses pendant la période des divers plans quinquennaux (en millions de roupies)

Plan	Période	Frais	Dépenses	Objectif de développement
I	1951-1956	51,3	27,8	Pêche continentale et collecte de frai et juvéniles à partir de sources naturelles. Certains Etats ont stipulé une législation pour affecter à la pisciculture des eaux abandonnées.
II	1956-1961	122,6	90,6	Programmes réalisés pendant le premier plan et poursuivis durant le deuxième plan en mettant davantage l'accent sur le développement de la pêche maritime.
III	1961-1966	282,7	233,2	Promotion de la production halieutique. De la mécanisation des bateaux de pêche et des programmes visant l'amélioration des conditions des pêcheurs. Développement de l'infrastructure de débarquement et d'accostage pour les bateaux de pêche.
IV	1969-1974	826,8	541,1	Développement des possibilités d'exportation, y compris la mise en place d'un office autonome pour la promotion de l'exportation. Budget séparé destiné à la recherche sur la pêche. Création d'un Fonds spécial pour le développement du chalutage. Création d'institutions de valorisation des pisciculteurs pour promouvoir la pisciculture.
V	1974-1979	1 512,4	1 152,1	Développement de la pêche en eaux saumâtres, enquête sur les ressources halieutiques marines. Développement des infrastructures pour les villages de pêche côtiers, etc.
VI	1980-1985	3 711,4	2 869,5	Assistance pour le Fonds de développement du chalutage et acquisition de chalutiers pour la pêche hauturière. Développement des statistiques sur la pêche continentale. Etablissement d'écloseries pour les crevettes et élevage de crevettes.
VII	1985-1990	5 465,2	4 775,9	Motorisation des embarcations de pêche traditionnelles. Fonds social national pour le développement des villages de pêcheurs. Conservation des ressources halieutiques marines grâce aux périodes de fermeture de la pêche. Formulation d'une nouvelle politique relative à la pêche hauturière.

Plan	Période	Frais	Dépenses	Objectif de développement
VIII	1992-1997	12 053,9	11 184,6	Renforcement de la commercialisation des produits de la pêche continentale. Augmentation des ressources moyennant la création de récifs artificiels. Formation et vulgarisation en matière de pêche. Création de nombreux petits villages de pêcheurs et de centres de débarquement du poisson. Institution d'un Office de la pisciculture pour la réglementation de l'élevage des crevettes.
IX	1997-2002	20 697,8	*	Acquisition de navires hydrographiques pour renforcer l'Enquête sur la pêche en l'Inde. Modernisation des ports de pêches et des centres de débarquement.

Les périodes 1966-1969, 1979-1980 et 1990-1992 ont été considérées comme Plans annuels. *Les chiffres concernant les dépenses devront être précisés.

Accords d'accès dans le cadre des réformes fiscales. Le contexte mozambicain

par

Hermínio Lima Tembe¹

Introduction

Avec ses coordonnées extrêmes (10°27'N, 26°52'S, 30°12'E et 40°51'O), le Mozambique possède environ 100 000 km² d'eaux territoriales et 562 000 km² de zone économique exclusive (ZEE). S'étendant du fleuve Rovuma (frontière septentrionale avec la Tanzanie) à Ponta d'Ouro (frontière méridionale avec l'Afrique du Sud) les côtes du Mozambique s'étendent sur 2 780 km.

Les eaux continentales comprennent principalement le lac Niassa et le lac artificiel de Cahora Bassa, outre un certain nombre de cours et de petites masses d'eau où sont entreprises des activités de pêche et de pisciculture. Le lac Niassa, que le Mozambique partage avec deux autres pays (Tanzanie et Malawi), vient en troisième position parmi les lacs les plus profonds du monde (700 mètres de profondeur), et il est célèbre pour la richesse de sa biodiversité. La surface totale d'eau douce est de 13 000 km², y compris les 21 pour cent du lac Niassa qui appartiennent au Mozambique.

Traditionnellement, les flottilles de pêche ont exploité les ressources côtières et, dans une mesure moindre, quelques espèces hauturières. Cependant, un nouveau type de pêche a démarré dans les années 90 et s'est développé très rapidement dans les eaux douces du bassin de Cahora Bassa. La pêche au *kapenta* est aujourd'hui la troisième pour les exportations de poisson.

Les principales ressources halieutiques peuvent se grouper en trois catégories sur la base de leur valeur commerciale:

1. Les crustacés, qui représentent 77 pour cent de la valeur de la production, comprennent les crevettes de hauts fonds, qui est le produit clé, suivi par les crevettes nordiques. En outre on trouve des écrevisses, des crabes et des homards.
2. Les poissons proprement dits, qui représentent 22 pour cent de la valeur de la production, comprennent des espèces démersales de grande et petite tailles mais principalement des espèces pélagiques;
3. Les mollusques, qui absorbent moins d'un pour cent de la valeur de la production, comprennent des espèces comme les calmars, les poulpes, les concombres de mer et les bivalves (Figure 1).

Bien que les flottilles nationales ne soient pas directement engagées dans l'exploitation de la pêche au thon, le Mozambique a octroyé des licences à des flottilles étrangères pratiquant la pêche hauturière sur la base d'accords commerciaux. La contribution économique de cette pêche est représentée par les recettes tirées de l'octroi des licences.

¹ Directeur de l'économie, Ministère des pêches, Mozambique

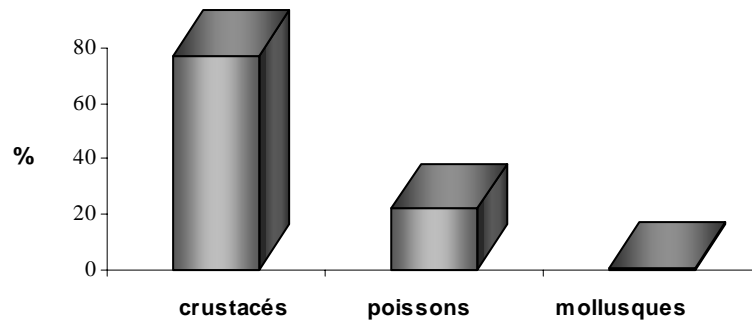


Figure 1: Principales ressources halieutiques groupées en trois catégories en fonction de leur valeur commerciale

Rôle de la pêche dans l'économie

Le secteur de la pêche au Mozambique se subdivise en deux grandes catégories: la pêche commerciale et la pêche artisanale. A la pêche commerciale participe la grande industrie, composée notamment de coentreprises appliquant des techniques de pêche de pointe, et de petites entreprises dominées par des capitaux mozambicains. Leur production est orientée vers l'exportation et leurs activités se concentrent principalement sur les ressources de valeur élevée comme les crevettes, les crevettes nordiques, les calmars et les *kapenta* d'eau douce. La pêche artisanale est la plus importante dans le contexte du Mozambique. Elle n'offre qu'une faible contribution au marché de l'exportation mais c'est le produit clé pour l'approvisionnement du marché national et elle représente plus de 80 pour cent de la production halieutique totale. En outre, elle procure une multitude d'emplois.

La pêche commerciale a une structure verticale, ce qui veut dire que l'entreprise productrice contrôle toute la chaîne de production, de la capture à la transformation et à la commercialisation. Cet aspect est observable principalement chez les coentreprises où souvent la production est acheminée vers l'entreprise mère du partenaire étranger. Cette situation provoque des conflits commerciaux entre partenaires des coentreprises lorsque le choix libre du marché de l'exportation, qui est fondé sur les meilleures offres, nuit à l'intérêt national. Cependant, on ne peut ignorer l'avantage d'un marché assuré à long terme.

La pêche artisanale a une structure strictement horizontale; chacun se spécialise dans une activité particulière: les pêcheurs iront pêcher, les intermédiaires se chargeront du commerce du poisson, et ainsi de suite. De ce fait, elle prévoit la participation d'un grand nombre de personnes, ce qui a un impact considérable sur la création d'emplois et la distribution de la rente. Les transformateurs de poisson achètent le poisson sous contrat auprès des pêcheurs et le transforment tant pour le marché national que pour l'exportation, ce qui est le meilleur moyen d'ajouter de la valeur au produit de la pêche artisanale.

Le Mozambique n'a aucune tradition de pisciculture mais cette activité commence à prendre de l'ampleur. Après beaucoup d'années de recherche et de formation dans ce domaine, dans le but de mettre en valeur l'immense potentiel d'élevage de crevettes, la première récolte commerciale de crevette élevées a été enregistrée en 2002. Elle s'est ajoutée aux algues cultivées commercialement, dont la production remonte à de nombreuses années, mais qui ne s'est développée que récemment.

En ce qui concerne 2002, la valeur totale de la production de poisson a dépassé 132 millions de dollars EU, y compris les captures et la pisciculture. Ce chiffre correspond à 112 000 tonnes de captures et 850 tonnes de produits de l'élevage, dont 600 tonnes de crevettes et

250 tonnes d'algues marines. Sur ce montant, 90 000 tonnes de poisson pêché et toute la production d'algues ont été le fait d'artisans pêcheurs.

La valeur des exportations a dépassé les 96,5 millions de dollars EU et 20 250 tonnes de produits de la pêche ont été exportées. La production de la pisciculture a contribué pour plus de 3 millions de dollars EU au total. Les principaux marchés de destination des exportations du Mozambique ont été l'Europe (62%), le marché régional (Afrique du Sud, Zimbabwe et Malawi – 25%) et l'Asie (Japon – 12%) (Figure 2).

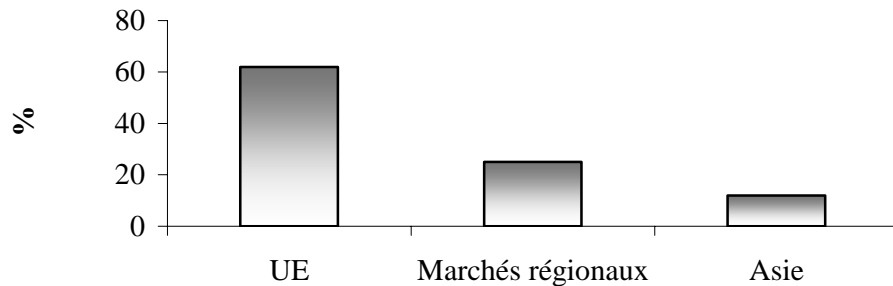


Figure 2: Principaux marchés de destination des produits exportés du Mozambique

La structure de ce marché reflète l'intégration verticale de l'industrie de la pêche, où les principales entreprises de production sont des coentreprises travaillant avec des partenaires européens. Il existe aussi des coentreprises dont les partenaires viennent d'Afrique du Sud, du Japon et du Zimbabwe.

Le secteur de la pêche est celui qui a contribué le plus à la balance des paiements depuis l'indépendance en 1975. Les recettes tirées de l'exportation ont varié entre 40 et 50 pour cent pendant de nombreuses années, jusqu'au développement récent des fonderies. Avec une contribution de 28 pour cent aux exportations nationales totales (en 2002), la pêche est encore au sommet de la liste des secteurs de l'exportation. Sa contribution au PIB est de l'ordre de 5 pour cent.

Cadre institutionnel, politique et législation

Le secteur de la pêche a connu un long processus de réformes institutionnelles depuis l'indépendance. L'importance de la pêche pour le développement économique national ayant été reconnue, les efforts portent actuellement sur l'organisation de l'administration des pêches en vue d'assurer la gestion et le développement du secteur; c'est ainsi que différentes structures institutionnelles ont été créées pour réaliser l'objectif susmentionné. Le Ministère des pêches a été institué en 2000, lorsqu'il a été décidé de le séparer de l'agriculture. Depuis lors, une analyse fonctionnelle a été incluse pour améliorer l'efficacité, l'accent portant notamment sur la décentralisation et la création de capacités régionales.

En 1994, le secteur a adopté le plan-cadre des pêches, un outil servant à aider les autorités gouvernementales à identifier les stratégies que l'Etat adoptera pour réaliser les objectifs de développement à moyen et long terme. Le plan-cadre a été formulé dans le contexte des réformes économiques générales mises en œuvre par le gouvernement depuis 1987, et caractérisées par la privatisation croissante de l'économie, le manque de capital, l'absence de devises, un taux élevé de chômage, des difficultés d'approvisionnement en denrées alimentaires et la détérioration de l'infrastructure. En outre, le plan-cadre est un instrument servant à faire connaître aux agents économiques les intentions et les attentes de l'Etat, fournissant par là même une base sur laquelle le secteur privé peut planifier ses opérations et investissements industriels.

En 1966, le pays a adopté la politique halieutique nationale qui contenait les objectifs généraux de développement de l'économie nationale, à savoir assurer la sécurité alimentaire, la croissance économique durable, l'accroissement des recettes nettes en devises, la réduction du taux de chômage et l'atténuation de la pauvreté. Les résultats suivants étaient attendus:

1. amélioration de l'approvisionnement intérieur en aliments à base de poisson pour réduire le déficit alimentaire local;
2. accroissement des recettes en devises par l'exportation accrue de poisson et de produits à valeur ajoutée;
3. amélioration du niveau de vie des communautés de pêcheurs par l'augmentation des emplois et la génération d'une rente économique.

La base juridique de la pêche est fournie par la Loi sur la pêche 3/90 du 26 septembre 1990 et les règlements successifs. La loi établit que les ressources halieutiques appartiennent à l'Etat qui est responsable de la viabilité des activités de pêche et de la gestion de la ressource. Le régime de gestion de la pêche se fonde sur les licences de pêche, l'allocation de total admissible de capture (TAC) et la régulation de l'accès moyennant les périodes de fermeture de la pêche et des restrictions sur la grandeur des mailles des filets pour les pêcheries d'une importance économique. Toutes les activités sont sujettes à des licences, quelle que soit leur valeur économique, à l'exception des activités de pêche de subsistance.

Un système de suivi maritime par satellite est en cours de mise au point au niveau national pour améliorer de manière rentable la couverture des opérations des flottilles. Cette initiative est complétée par le projet régional de suivi, contrôle et surveillance de la SADC actuellement en cours.

On tend à renforcer un autre important régime de gestion, notamment pour la petite pêche, à savoir le système de cogestion. Bien que ces systèmes aient été appliqués au Mozambique en tant qu'initiatives isolées avant l'indépendance, à partir de la moitié des années 90 des approches continues et plus cohérentes ont été mises en œuvre en liaison étroite avec certaines organisations internationales (comme le Centre mondial de la pêche).

Désormais, environ 30 conseils communautaires ont été établis dans les trois provinces côtières de Nampula, Zambézia et Maputo et trois comités de cogestion opèrent dans les provinces de Nampula et Inhambane.

Afin de formuler des dispositions légales pour les nouveaux progrès technologiques, et pour répondre à d'autres exigences et obligations établies par le protocole régional et la législation internationale des pêches, la législation nationale de la pêche maritime fait l'objet d'un examen. Le règlement des pêches maritimes, en cours de révision, a également été adapté afin d'établir le cadre juridique des systèmes de cogestion, alors que l'on met actuellement au point le cadre institutionnel respectif en vue de promouvoir des mécanismes assurant la viabilité des organisations communautaires.

L'économie et les politiques fiscales dans le secteur de la pêche

Le plan-cadre de la pêche a établi certains paramètres pour les dépenses périodiques sur la base de l'indice de 2,5 pour cent de la valeur de la production de poisson. Les indicateurs du plan-cadre ont estimé cette valeur à environ 182,2 millions de dollars EU en l'an 2000 et à 209,3 millions en 2005. Néanmoins, la valeur de la production enregistrée pour 2002 était de 132 millions de dollars.

Cependant, au cours des trois dernières années, le budget du secteur public a été limité à 1,5-2,2 millions de dollars EU, soit 1,15-2,0 pour cent. Les recettes générées directement par les activités de pêche, sous forme de licences, droits, taxes, etc., ont atteint le chiffre de 3,8 millions de dollars en 2002 dont 40 pour cent ont été au trésor de l'Etat, en vertu des règlements en vigueur. Les autres 60 pour cent sont restés dans le secteur et ont servi aux dépenses intérieures mais ils n'ont pas suffi à financer les affaires intérieures du secteur.

L'aide financière internationale a permis de mobiliser d'autres fonds à investir dans le développement de la pêche et le soutien institutionnel. Au cours des trois dernières années cette aide s'est accrue passant de 6,8 à 13,5 millions de dollars EU, y compris les subventions et les crédits. De fait, le secteur a été fortement tributaire de l'aide extérieure pour la mise en œuvre du plan stratégique défini dans le plan-cadre de la pêche.

Les recettes halieutiques enregistrées actuellement consistent essentiellement en droits pour les licences. Une taxe pour l'inspection du poisson et l'assurance de la qualité a été imposée depuis 1999 mais elle paraît être étayée par une forte subvention car les montants perçus sont loin de couvrir les coûts du service, y compris l'analyse au laboratoire et la certification du produit.

Par ailleurs, la structure des droits relatifs aux licences de pêche n'est pas adéquate. Elle n'est pas liée à la valeur commerciale des espèces de poisson par type de licence et ne reflète pas le mode de gestion appliqué, à savoir l'imposition de droits plus élevés pour des ressources dont la demande est très forte ou pour l'exploitation de pêcheries à accès limité. A l'heure actuelle, cette question fait l'objet d'un examen et un nouveau régime devrait être mis au point en 2004 après l'approbation des autorités pertinentes.

Le gouvernement a mis en évidence une importante réforme fiscale dans le cadre de son programme de restructuration économique et sociale adopté en 1987. Les impacts remarquables de ces réformes sont également reconnus dans le secteur de la pêche, notamment en ce qui concerne les revenus dégagés des droits de douane sur l'importation de matières premières pour l'industrie des services de la pêche et la pisciculture. Cependant, l'industrie de la pêche subit la contrainte de la taxation du carburant qui fait augmenter le prix de ce dernier bien au-delà des prix internationaux, nuisant ainsi à la compétitivité des produits de la pêche mozambicains sur le marché international. La taxe imposée sur le prix d'importation du carburant est destinée à générer des fonds pour le programme national de développement des routes. L'industrie de la pêche, qui n'utilise pas des routes mais des bateaux, estime qu'elle est surchargée de taxes étrangères à son activité. Il convient de noter que l'industrie de la pêche est le plus grand utilisateur de carburant du Mozambique, représentant par là une immense contribution aux dits fonds.

Accords de pêche

La création d'une base industrielle mozambicaine au sein du secteur de la pêche a représenté un principe directeur depuis l'indépendance, mais il est estimé qu'elle devrait être développée au fil du temps. Pour assurer l'utilisation économique des ressources halieutiques, il a été considéré de permettre aux flottilles étrangères d'opérer sur la base d'accords de pêche. Le premier accord a été signé avec l'Union soviétique (ex-URSS) en 1976, un an à peine après l'indépendance, et avait une période de validité de cinq ans. En 1988, un accord de pêche a été conclu avec la Communauté européenne (CE). Ces accords prévoyaient la coopération en matière d'accès aux droits de pêche, de recherche et de pêche expérimentale, etc., et les avantages directs en faveur du Mozambique comprenaient l'assistance financière pour les programmes de développement de la pêche, la création de capacités institutionnelles, l'assistance technique, la formation et des bourses d'étude pour les mozambicains dans des universités internationales, etc.

L'approbation de la loi sur la pêche en 1990 a changé le contexte politique et institutionnel car il était alors impératif que l'exploitation des stocks de poisson existant dans les eaux territoriales du Mozambique soit réservée aux flottilles nationales. Les coentreprises enregistrées au Mozambique étaient alors présentes et possédaient une capacité suffisante pour pêcher les stocks côtiers disponibles. A l'exception des stocks grands migrateurs de thon que les opérateurs mozambicains ne sont pas enclins traditionnellement à pêcher, et pour lesquels ils n'ont la capacité technologique ni commerciale, l'exploitation de ces stocks côtiers est encore permise à des flottilles étrangères au titre d'accords commerciaux.

Depuis que le gouvernement mozambicain a révoqué les accords de pêche avec l'ex-URSS et la CE en 1992 et 1993 respectivement, un nouvel accord de pêche fait l'objet de négociations avec l'Union européenne. Les négociations ont été complétées récemment et un nouvel accord sera mis en vigueur dès 2004. Au plan régional, le Mozambique a signé des accords de pêche avec la Namibie et l'Afrique du Sud (en cours de révision) et un protocole d'accord avec l'île Maurice.

Enjeux et perspectives

Outre les flottilles pêchant traditionnellement le thon en haute mer, depuis 2002, de nouveaux types de flottilles font escale dans les ports mozambicains pour solliciter des facilités pour la manutention du poisson et des permis d'exportation. Ce sont les flottilles pratiquant la pêche hauturière dans les eaux internationales ou autour de la ZEE des Etats côtiers. Toutefois, cette expérience relativement brève a déjà montré que des liens plus étroits sont nécessaires entre le port national et les autorités de pêche, ainsi qu'une meilleure communication avec la Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR), en vue d'assurer le respect des dispositions de la législation internationale concernant les activités de pêche responsable et la durabilité de l'exploitation des ressources hauturières. L'inscription à la CCAMLR fait l'objet d'un intérêt croissant au Mozambique car elle permettrait l'apport de davantage de rentes à l'économie nationale. Mais on ne peut envisager cet objectif que dans le cadre d'un partenariat entre entrepreneurs mozambicains et investisseurs étrangers, étant donné la limitation des compétences technologiques nationales en matière de pêche hauturière.

L'application de la nouvelle technologie de suivi maritime satellitaire et l'organisation de patrouilles de surveillance de la pêche amélioreront la vulnérabilité actuelle du pays à la pêche illégale ou au passage de flottilles de pêche illégales.

Des mesures très sévères ont été prises par le gouvernement sur la base de son engagement à adapter la législation nationale de la pêche aux conventions internationales. La principale législation est en cours de révision ou d'achèvement, ce qui renforcera la position du Mozambique dans les affaires internationales et facilitera l'accès aux principaux marchés d'exportation.

En ce qui concerne les mesures nationales de gestion des pêches, il convient de souligner les importants efforts faits pour réduire la surpêche de la crevette dans les hauts fonds. Ils consistaient dans le retrait d'un certain nombre de licences de pêche et l'extension de la période de fermeture de la pêche de deux à trois mois, décision qui n'a pas été facile à concrétiser du point de vue politique. Cette question a considérablement influencé les négociations de l'accord de pêche avec l'UE car c'était justement la pêche à la crevette que l'Union tenait à inclure dans le programme de coopération mais qui n'aurait jamais obtenu l'approbation du Mozambique.

Les réformes fiscales en matière de gestion des pêches. Communication de la République de Guinée

par

Bah Abdourahim¹

Introduction

- Située en Afrique occidentale, la République de Guinée compte une population d'environ 7,2 millions d'habitants et s'étend sur 245 857 km².
- C'est un pays côtier qui s'ouvre à l'océan Atlantique sur une distance de 300 km. Son plateau continental, d'une superficie de 46 000 km², est le plus vaste d'Afrique occidentale. Il est arrosé par de nombreux cours d'eau du bassin côtier qui renferment de grandes quantités d'éléments nutritifs et favorisent l'abondance de ressources halieutiques variées.
- La Guinée possède une zone maritime à haute potentialité pour la pêche maritime (industrielle et artisanale) du fait de la particularité du plateau continental.
- L'existence de nombreux cours d'eau offre au pays des possibilités d'aquaculture et de pêche continentale.
- Le climat est caractérisé par deux saisons de durée égale: 6 mois chacune.

Potentiel exploitable en ressources halieutiques: les eaux maritimes et fluviales sont très prolifiques et recèlent des potentiels biologiques annuellement exploitables de l'ordre de:

- | | |
|-----------------------|---------------------|
| • Poissons pélagiques | 50-200 000 tonnes |
| • Poissons benthiques | 35-40 000 tonnes |
| • Crevettes | 2 000-4 000 tonnes |
| • Céphalopodes | 5 000-12 000 tonnes |
| • Grands pélagiques | 2 500 tonnes |
| • Pêche continentale | 12 000 tonnes |
- Les principales espèces rencontrées appartiennent essentiellement aux familles des Ariidae, Albulidae, Carangidae, Clupeidae, Cynoglossidae, Carcharhinidae, Drepanidae, Dasyatidae, Elopidae, Gymnuridae, Hemigaleidae, Lutjanidae, Sparidae, Scombridae, Mullidae, Mugilidae, Polynemidae, Sciaenidae, Pomadasyidae, Sphyraenidae et leurs familles.

Brèves données économiques sur la pêche

- La pêche est l'un des secteurs économiques les plus importants de la Guinée. Il génère environ 9 000 emplois directs et 200 000 emplois indirects.

¹ Directeur national de la pêche maritime

- La production annuelle est estimée à 91 000 tonnes (1997); cette production a toutefois atteint un pic de 50 000 tonnes pour chacune des deux pêcheries maritimes (industrielle et artisanale) en l'an 2000. Quant à la pêche continentale, la production annuelle est de l'ordre de 6 000 tonnes. Les débarquements se font dans 200 débarcadères et aires de pêche dont 117 en zone maritime.
 - Dans le programme de pêche annuel (2003), un pourcentage de captures accessoires est autorisé selon le type de pêche pratiqué dont le maximum pour les poissonniers est de 9 pour cent et de 15 pour cent pour les crevettiers et les céphalopodiers.
 - La consommation per capita en protéines animales est de 13 kg/an.
 - Dans le cadre de la contribution du secteur à l'équilibre de la balance des paiements, la pêche apporte à l'économie nationale une contribution financière annuelle directe issue de la vente des licences, qui avoisine 20 à 25 milliards de francs guinéens.
- La gestion des licences est assurée par l'administration des pêches à travers le Centre national de surveillance et de protection des pêches (CNSP).
- Les exportations de poisson frais et fumé ont connu un essor important au cours de ces dernières années. Le service de surveillance et de contrôle de la qualité assure la délivrance des certificats de salubrité, ce qui a permis de générer un revenu fiscal estimé à 100 millions de francs guinéens par an.
- Cette contribution aurait pu être supérieure si le pays avait possédé une flotte nationale de pêche et une industrie de traitement et de transformation à terre.

Politique sectorielle

- Suite à l'option libérale adoptée ces dernières années, la politique sectorielle a été révisée et les objectifs globaux assignés visent essentiellement la maximisation des bénéfices économiques et sociaux que le pays peut tirer de l'exploitation rationnelle des ressources halieutiques de manière durable.

Les objectifs spécifiques de cette politique portent sur:

- la sécurité alimentaire;
- la lutte contre la pauvreté;
- l'intégration du secteur à l'économie nationale;
- la création d'emplois et l'augmentation substantielle des recettes au trésor public.

Pour atteindre ces objectifs, la politique sectorielle s'appuie sur les axes stratégiques ci-après:

- l'exploitation durable des ressources pour les générations présentes et futures;
- l'appui aux communautés villageoises, aux opérateurs économiques et aux organisations socioprofessionnelles évoluant dans le secteur;
- l'appui et la mise en place des infrastructures de pêche répondant aux normes de qualité;
- l'appui institutionnel au secteur de la pêche.

Le plan d'action permettant la mise en œuvre de cette politique comprend:

- l'appui à la recherche halieutique pour le suivi et l'évaluation des ressources;

- la surveillance et la protection des pêches;
- la participation des pêcheurs artisans aux activités de suivi, contrôle et surveillance (SCS) de la zone côtière.

Mesures d'aménagement

● Les mesures d'aménagement visent une approche de précaution dont la stratégie consiste surtout à renforcer la zone côtière.

- Sur le plan de l'aménagement et de la gestion des pêches, elles visent notamment:
 - la protection du patrimoine national que constituent les ressources halieutiques afin d'en assurer la pérennité dans l'intérêt des générations présentes et futures;
 - la protection des écosystèmes fragiles et stratégiques pour la reproduction du poisson;
 - la réduction des conflits entre la pêche artisanale et la pêche industrielle;
 - l'institution d'un programme de valorisation des pertes après capture, en vue de la réduction des rejets en mer qui contribuent à l'augmentation de la mortalité par pêche sans apporter de bénéfices économiques à l'industrie des pêches et à la population.

Mesures sur le plan socioéconomique. Elles cherchent à satisfaire:

- la sécurité alimentaire de la population;
- le développement d'une capacité nationale d'exploitation des ressources halieutiques;
- la création de valeur ajoutée des produits halieutiques par l'installation d'infrastructures conséquentes;
- la création d'emplois;
- la contribution substantielle aux recettes de l'Etat;
- la réduction de la pauvreté par l'amélioration des conditions d'existence de la population.

Conditions d'accès à la ressource. Elles portent sur:

- l'interdiction du chalut bœuf, de la senne coulissante et de la senne de plage;
- l'interdiction de la pêche au chalut dans la zone comprise entre 0 et 10 milles marins;
- la fixation de la durée minimale des licences de pêche à 3 mois;
- l'interdiction des collecteurs dans la zone comprise entre 0 et 10 milles marins;
- la limitation de la capacité individuelle des navires pratiquant la pêche démersale à 1 000 tonnes de jauge brute (tjb) et celle des navires pratiquant la pêche pélagique à 2 600 tjb;
- l'établissement d'accords de pêche avec les sociétés de pêche industrielle;
- la signature d'engagements par les sociétés de pêche concernant les débarquements partiels des captures en Guinée;
- le renforcement du contrôle et de la surveillance dans la zone côtière et de la répression des navires en infraction;
- l'incitation à l'installation d'un système de suivi par satellite (VMS) à bord des navires de pêche;
- le renforcement de la surveillance participative par les pêcheurs artisans;
- la présence d'observateurs à bord des navires détenteurs de licences.

Difficultés et contraintes:

- la domination des flottes étrangères dans l'exploitation des ressources de la zone économique exclusive (ZEE) guinéenne;
- le manque de professionnalisme des opérateurs guinéens de la pêche (artisanale et industrielle);
- la non performance des capacités de surveillance des pêches;
- l'insuffisance des compétences du système de recherche pour une meilleure connaissance des ressources disponibles;
- l'inexistence de fonds national d'appui au développement du secteur privé de la pêche.

Tentatives de réformes du secteur:

Ayant pris conscience du manque de professionnalisme et surtout au regard de l'inexistence de flottille nationale de pêche, l'Etat a pris les mesures suivantes:

- le transfert des navires de l'Etat à travers la location vente aux opérateurs privés du secteur;
- l'affrètement de navires de pêche étrangers par des privés guinéens;
- la réduction de la redevance des navires concernés visant à combler le manque de fonds de soutien au secteur privé;
- la mise à disposition des pêcheurs artisans dans le cadre d'une autogestion, de moteurs hors-bord sous forme de location vente. Cette politique a fait que ces groupes de pêcheurs ont maintenant la sensation d'être des assistés permanents;
- le programme s'est malheureusement soldé par un échec, dont les conséquences ont été ressenties sur toutes les composantes socioéconomiques du secteur (faiblesse des redevances au niveau du trésor public, baisse des possibilités d'emplois escomptés, absence de flottille de pêche nationale, etc.);
- les pertes fiscales dans le cadre de ce programme, exprimées sous forme de manque à gagner au niveau des redevances, ont été estimées à plusieurs millions de dollars;
- à cela, s'ajoute l'exploitation anarchique des ressources que ce programme a occasionné, du fait des exemptions de zones accordées aux navires alignés sous pavillon guinéen.

Perspectives pour l'avenir:

- favoriser une meilleure surveillance des pêches;
- renforcer les capacités de la recherche halieutique;
- créer une flottille de pêche nationale qui procurera un plus grand nombre d'emplois et favorisera la création de valeurs ajoutées des produits;
- créer des possibilités de rétrocession des navires étrangers des partenaires bilatéraux et multilatéraux aux opérateurs économiques guinéens dans le secteur;
- créer des associations temporaires des armements étrangers qui bénéficieront des avantages des politiques d'investissements en vigueur en Guinée;
- mieux rentabiliser l'activité de pêche;
- générer plus d'impacts socioéconomiques;

- favoriser un système de fiscalisation du secteur qui prenne en compte l'ensemble des composantes du secteur, contrairement au système actuel qui n'est basé que sur la vente des licences de pêche. Cette démarche devrait pouvoir favoriser la durabilité de l'exploitation des ressources halieutiques.

L'Unité de soutien pour la recherche internationale sur la pêche et l'aquaculture (SIFAR) a conçu et organisé un atelier international sur les réformes fiscales dans le secteur des pêches, qui a eu lieu à la FAO du 13 au 15 octobre 2003 à Rome, Italie. L'un des principaux buts de l'atelier était d'identifier la façon d'utiliser au mieux les méthodes fiscales pour réaliser à la fois les objectifs stratégiques de la pêche et des objectifs économiques, sociaux et environnementaux plus généraux.

Ce supplément au Rapport de l'Atelier et échanges de vues sur les réformes fiscales dans le secteur des pêches – promouvoir la croissance, l'éradication de la pauvreté et la gestion durable, n° 732, présente une série d'études de cas préparées par les participants à l'atelier – tous responsables principaux des politiques auprès des ministères des finances et des pêches ainsi que des chercheurs, dans leur pays d'origine. Les rapports de pays contiennent des informations basées sur l'expérience personnelle ainsi que du matériel accessoire et donnent un aperçu de ce qui suit: (i) expérience dans le domaine des réformes fiscales en matière de pêche en insistant sur les niveaux internationaux et nationaux des politiques des pêches et leur gouvernance; (ii) expérience en matière d'accords d'accès à la pêche selon les régimes fiscaux s'appliquant aux politiques et à la gestion des pêches; (iii) défis auxquels la mise en application des réformes fiscales a dû faire face et la manière dont elles ont été abordées, y compris les besoins d'informations supplémentaires et (iv) secteurs dans lesquels des améliorations peuvent être apportées.

Les rapports de pays présentés dans ce supplément ont été à la base des débats qui ont eu lieu au cours de l'atelier

ISBN 92-5-205223-2 ISSN 1014-6555



9 789252 052234
TR/M/Y5718F/1/11.04/1000