



Les écueils du « partenariat » : l'Union européenne et les accords de pêche avec l'Afrique

Zekeria Ould Ahmed Salem

DANS **POLITIQUE AFRICAINE** 2009/4 N° 116 , PAGES 23 À 42
ÉDITIONS **KARTHALA**

ISSN 0244-7827

ISBN 9782811103279

DOI 10.3917/polaf.116.0023

Date de mise en ligne : 15/11/2012

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-africaine-2009-4-page-23?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Karthala.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

ZEKERIA OULD AHMED SALEM

LES ÉCUEILS DU « PARTENARIAT » : L'UNION EUROPÉENNE ET LES ACCORDS DE PÊCHE AVEC L'AFRIQUE

En dépit du discours officiel de l'Union européenne (UE), les accords de partenariat en matière de pêche entre l'UE et l'Afrique ne contribuent guère au développement des pays africains. Ils pourraient même le compromettre en incitant ces pays à différer d'éventuelles politiques d'aménagement des pêcheries locales. L'examen de ces accords de pêche met ainsi au jour de sérieux problèmes de cohérence des interventions communautaires, comme l'illustre le cas emblématique du partenariat halieutique entre l'UE et la Mauritanie.

« Partnership should mean working together
to achieve a goal¹. »

La transformation de la politique de « coopération » de l'Union européenne (UE) en politique de « partenariat » n'est pas une mutation purement linguistique. À tout le moins, on peut se demander à quelles réalités politiques elle renvoie. L'objet de cet article est précisément d'interroger la légitimité de ce glissement sémantique, à la lumière d'une économie politique des accords qui lie l'UE aux pays africains en matière de pêche maritime. Il s'agit de déterminer dans quelle mesure le passage d'une logique fortement décriée d'accords d'accès à la ressource à une logique d'accords de partenariat pour une « pêche durable » traduit un réel changement d'approche et de pratiques. Après avoir assumé pendant longtemps le caractère commercial de ses relations halieutiques avec des pays pauvres, l'UE s'est progressivement employée à accréditer l'idée selon laquelle ces relations font partie de sa politique de développement. Les raisons et les modalités de ce retournement, ainsi que ses traductions concrètes,

1. L. Bartels, L. A. de la Fayette, H. Davies et L. Campling, *Policy Coherence for Development and the Effects of EU Fisheries Policies on Development in West Africa*, Bruxelles, Parlement européen, août 2007, p. 85. Nous tenons à remercier Jean-François Bayart qui, après avoir rendu possible l'enquête de terrain débutée en 2001, nous a suggéré un titre moins austère ; l'Afrikastudiecentrum de Leiden qui a abrité une partie de notre recherche en janvier-février 2008 ; Béatrice Hibou pour ses commentaires stimulants ; enfin, Olivier Vallée qui nous a fourni des documents précieux. L'auteur demeure naturellement seul responsable des imperfections et erreurs éventuelles.

méritent d'être analysées. Elles interrogent la politique de la pêche de l'UE, notamment vis-à-vis de l'obligation de cohérence stipulée par les traités européens successifs². Il s'agira ici d'analyser les apparentes incohérences de cette politique en s'appuyant à la fois sur les évaluations scientifiques les plus récentes des accords de pêche et sur une analyse de l'histoire des relations halieutiques tissées depuis vingt-deux ans entre l'UE et son partenaire le plus important en la matière, la République islamique de Mauritanie.

LES LOGIQUES CONTRADICTOIRES DE L'UE

La nécessité pour les acteurs de la pêche européenne de signer des accords avec des pays tiers s'est imposée suite à une modification du droit international de la mer. Dès la fin des années 1970, et en prévision de l'entrée en vigueur en 1982 de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, la plupart des États côtiers du monde avaient établi leur souveraineté juridique sur des Zones économiques exclusives (ZEE) d'une étendue de 200 milles marins³. Désormais exclues de certaines zones de pêche traditionnelles auparavant libres d'accès, les flottes européennes étaient contraintes de conclure des accords d'accès avec des pays tiers. C'est de cette manière que les accords internationaux sont devenus partie intégrante de la politique de pêche dite « lointaine » de la Communauté économique européenne (CEE), qui n'était cependant censée cibler que les surplus non pêchés localement par les pays hôtes. Pour l'Europe, les objectifs étaient importants : obtenir les 60 % d'approvisionnements qui manquent structurellement au marché industriel de poissons⁴, conserver 30 000 emplois, soutenir les régions dépendantes du secteur... Lorsqu'au milieu des années 1980, cette politique de redéploiement dans les eaux internationales est devenue une composante essentielle de la Politique commune de la pêche (PCP), cet aspect commercial était manifeste et assumé⁵. La PCP est rapidement devenue l'une des rares politiques publiques communautaires à relever de la compétence exclusive de l'Union européenne, y compris dans son volet international.

2. Voir par exemple les articles 177 et 178 du traité d'Amsterdam consacrés aux politiques de coopération au développement.

3. Voir la partie v de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982.

4. En 1990, près de huit cents navires européens pêchaient dans les pays en voie de développement.

5. V. M. Kaczynski, D. L. Fluharty, « European Policies in West Africa: Who Benefits from Fisheries Agreements? », *Marine Policy*, vol. 26, n° 2, 2002, p. 77.

Le cadre ainsi établi est d'autant plus séduisant qu'il y avait à l'époque une absence de considération pour les questions de « durabilité », de « bonne gouvernance » ou de l'utilisation des fonds par les pays tiers. Les contrôles pourtant drastiques appliqués dans les eaux communautaires ne semblaient pas valoir lorsqu'il s'agissait de la pêche en Afrique. Ni les armateurs de l'UE ni les États côtiers ne tenaient à appliquer la réglementation existante de façon stricte, les uns en raison d'intérêts économiques évidents, les autres par manque de moyens, de volonté politique ou d'un environnement international adéquat⁶. Le caractère commercial des accords de pêche permettait également à l'UE d'éviter autant que possible les limites imposées au droit d'accès, de subventionner amplement son propre secteur, de réduire le prix de revient des produits, etc. De fait, ces accords offraient un accès à des stocks étrangers contre compensation financière⁷. Celle-ci se traduisait alors, d'une part, par un montant global versé annuellement au nom de tous les pays membres et, d'autre part, par des frais de licences payés directement par les opérateurs désireux de pêcher dans la zone économique du pays concerné. À partir du début des années 1990, les négociateurs européens cherchèrent à tout prix à allonger la durée des accords concernés, notamment avec le Cap-Vert, la Guinée-Bissau, le Sénégal, le Maroc et la Mauritanie. En réponse, ces pays se sont engagés depuis le milieu des années 1990 dans des accords portant sur des périodes de cinq ans en moyenne. C'est dans ce contexte d'intensification de l'exploitation des ressources que la question de l'impact négatif de la pêche européenne a commencé à faire l'objet de critiques de plus en plus véhémentes et documentées.

Accords controversés

Répercutées par diverses organisations non gouvernementales (ONG) africaines et bruxelloises, les critiques adressées à la pêche européenne sont connues. Alors que les conventions internationales stipulent que seuls les stocks excédentaires peuvent être l'objet d'accords d'accès internationaux, l'UE ne tient, dans les faits, guère compte de cet impératif. En pratique, la détermination des surplus disponibles est très difficile et elle ne peut concerner

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

7. Commission des Communautés européennes, *Fisheries Agreements: Current Situation and Perspectives*, COM (96) 488 final, Bruxelles, 30 octobre 1996.

que quelques espèces ciblées. Cette difficulté se trouve en outre accentuée par la pêche non déclarée et non réglementée, qui demeure très répandue. De plus, les accords ne font mention que d'une unité de mesure non significative pour les quantités pêchées, à savoir la capacité des navires exprimée en tonneaux de jauge brute (TJB, ou GRT en anglais, *gross register tonnage*) qui représente en fait le volume global interne du navire. Chaque accord octroie des autorisations d'accès à un certain nombre de navires et pour un certain total de TJB, alors que les quantités pêchées dépendent en fait d'autres paramètres, tels que les engins utilisés, l'équipement technique du navire, les techniques de pêche, etc. Du reste, la quantité autorisée au moment de la signature des négociations n'est jamais fondée sur un taux de pêche déterminé par les organismes scientifiques compétents, mais sur «le niveau d'accès traditionnel», c'est-à-dire celui de l'accord précédent, qui n'est naturellement plus pertinent cinq ou six ans après. Autre critique importante adressée à ces accords : lorsque la pêche européenne vise les mêmes espèces que la pêche locale, ce qui est souvent le cas, elle concurrence à armes inégales le secteur artisanal local et même les faibles secteurs industriels des pays côtiers africains, dont la politique sectorielle est ainsi indirectement minée. Pourtant, sur le plan financier, l'importance des compensations (qui excèdent dans certains cas l'aide globale apportée par l'UE au pays) encourage les États visés à ouvrir leurs eaux aux navires européens.

Au sein de la Communauté européenne, on admet alors généralement que ces retombées financières peuvent être intéressantes à condition que les États côtiers puissent tirer d'une participation étrangère des bénéfices supérieurs à ceux que produisent leurs propres pêcheries, notamment en ce qui concerne les stocks sous-exploités par les flottilles locales⁸ ; à condition également que ces financements servent, d'une part, à couvrir le coût de la régulation des ressources (aménagement, collecte de données, évaluation des stocks, contrôle et surveillance) et, d'autre part, à financer le développement économique. En réalité, ces apports financiers permettent aux États tiers de différer la réforme des systèmes de régulation de l'accès aux ressources, réforme qui comporte effectivement des coûts politiques et sociaux que les États africains ne sont peut-être pas prêts à assumer. Pourtant, selon la FAO⁹, on savait dès le début des années 1980 que la mise en œuvre d'un système de régulation adapté

8. Voir Commission des Communautés européennes, *Livre vert sur l'avenir de la politique commune de la pêche*, COM(2001) 135 final, Bruxelles, 20 mars 2001.

9. F. J. Doucet, P. H. Pearse et J.-P. Ttoadec, *Mauritanie. Politique de développement et d'aménagement des pêches dans la zone économique exclusive. Rapport rédigé pour le gouvernement de la République islamique de Mauritanie*, Rome, FAO, 1981.

pouvait générer des apports en recettes comparables à ceux des accords avec l'UE. Si ces derniers prennent progressivement en compte la pêche artisanale par l'introduction de compensations ciblées envers ce secteur (moins de 4 % du volume global), et ainsi d'une dimension de « coopération au développement », l'UE continue de faire pression sur les pays africains afin d'arracher des droits d'accès disproportionnés par rapport aux possibilités de pêche, menaçant par exemple de ne pas signer d'accords commerciaux ou tarifaires préférentiels. De même, en période de renégociation des accords, le secteur local qui exporte vers l'Europe subit toutes sortes de rétorsions : aides non-mobilisées, inspections sanitaires plus drastiques, normes plus lourdes à appliquer, inspections sur place, etc.

À mesure que les effets négatifs et les répercussions de la pêche européenne devenaient connus du grand public grâce à l'activisme des ONG européennes, l'opportunité de ce type d'ententes a commencé à être mise en cause. Une résolution prise par l'assemblée paritaire ACP-UE le 7 octobre 1993 affirma que les accords de pêche perturbaient les secteurs artisanaux locaux et affectaient le niveau de vie des populations. Cette désapprobation fut ensuite récupérée par la Commission pour conforter ses propres stratégies de régulation d'un secteur difficile à gérer (y compris en Europe). C'est d'ailleurs dans cette brèche qu'est apparu un nouveau discours, notamment au sein de la direction générale de la pêche de la Commission européenne.

Fondé sur des enjeux écologiques, l'élargissement du spectre des accords d'accès favorise la montée en puissance de la thématique de la « pêche durable ». Le poids des députés écologistes européens au Parlement, l'influence de pays ironiquement désignés par les organisations de pêcheurs comme « amis des poissons » (Allemagne, Suède)¹⁰, et celle de grandes ONG transnationales éco-développementalistes tels que le WWF et Greenpeace sont incontestables dans cette évolution. Moins spectaculaires, mais plus significatives, les appels continus et multiformes d'organisations internationales telles que la FAO en faveur d'une pêche durable ont également eu des effets, au moins sur le plan politique. De fait, le « Code de conduite pour une pêche responsable » adopté par les États lors de la conférence organisée par la FAO en 1995 a fait l'effet d'une petite bombe dans les milieux de la pêche mondiale. Au fur et à mesure que les initiatives de ce type se sont multipliées, l'UE s'est trouvée tenue par des engagements au plan international, et ce en dépit des

10. Sur le clivage entre « amis des poissons » et « amis de la pêche », très utilisé dans le milieu concerné, voir D. Charles-Le Bihan, « La réforme de la politique commune de la pêche : quel compromis entre les "amis de la pêche" et les "amis des poissons" ? », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 465, 2003, p. 80-89.

éventuelles divergences entre États européens. Ainsi, au sein même de la Commission européenne, la direction générale de la pêche utilise ce consensus mondial sur la nécessité de réglementer la pêche internationale pour atteindre ses propres objectifs de préservation des stocks dans les eaux européennes, au moyen de la réduction de l'effort de pêche et du démantèlement progressif des capacités par le désarmement des navires. En fait, le processus d'adhésion à la pêche « responsable » se fait dans un contexte institutionnel et politique européen extrêmement complexe, où les relations halieutiques avec les pays en développement sont liées aux controverses intra-européennes de façon instrumentale. L'UE se voit désormais obligée, du fait même des nouvelles dispositions juridiques, d'adopter, sinon une nouvelle attitude, du moins un nouveau discours, résolument à distance de la seule rhétorique commerciale. Il est d'ailleurs extrêmement instructif de récapituler quelques éléments des débats volontairement initiés par la Commission sur le sujet¹¹.

Le virage discursif qu'amorce la communication « Pêcheries et réduction de la pauvreté¹² » publiée par la Commission européenne en 2000 est assez clair. D'entrée de jeu et contre toute attente, ce texte affirme que la « pêche fait partie de la politique de développement de l'Union européenne¹³ ». La légitimité et l'opportunité stratégique des accords sont défendues. Pourtant, ceux-ci, alors au nombre de vingt-six¹⁴, sont largement décriés. Le texte insiste toutefois sur l'impératif de se conformer aux codes de conduite internationaux. La Commission fait d'ailleurs preuve d'une certaine clairvoyance en admettant que l'apport financier n'a aucun impact sur le développement de la pêche locale. Le lien entre pêche responsable à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union est réaffirmé. Des mesures concrètes sont même esquissées, telle la prise en considération de la politique sectorielle de la pêche dans les documents de stratégie par pays. Ces dispositions d'esprit coïncident alors avec une démarche plus générale liée à des révisions de la politique de développement, comme l'illustre la déclaration sur la politique de développement adoptée par la Commission à la même période¹⁵.

11. Pour une analyse plus détaillée, nous nous permettons de renvoyer à Z. Ould Ahmed Salem, « La politique commune de la pêche et la politique de coopération au développement : une cohérence entre mythes et réalités », in C. Flaesch-Mougin, D. Charles-Le Bihan et C. Lequesne (dir.), *La Politique européenne de la pêche : vers un développement durable ?*, Rennes, Apogée, 2003, p. 137-174.

12. Commission des Communautés européennes, *Pêcheries et réduction de la pauvreté*, COM(2000) 724 final, Bruxelles, 8 novembre 2000. Voir aussi la résolution n° 13938/01 adoptée par le Conseil de l'Union européenne le 8 novembre 2001.

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

14. Dont dix-sept contractés avec des pays en développement, pour un coût d'accès de 270 millions d'euros par an. *Ibid.*, p. 5

15. Commission des Communautés européennes, *La Politique de développement de la Communauté européenne*, COM(2000) 212 final, Bruxelles, 26 avril 2000, p. 13.

En réaction, le Parlement et le Conseil Pêche ne manquent pas d'affirmer leur adhésion au « Code de conduite pour une pêche responsable » de la FAO (qui demeure « facultatif », s'empresse-t-on d'ajouter¹⁶). La question de la pression disproportionnée à laquelle est soumis le stock des pays en développement se retrouve dans le *Livre vert sur l'avenir de la politique commune de la pêche* publié au premier trimestre 2001, en prélude à la réforme de la PCP annoncée pour 2002¹⁷. Mais la réaction offusquée des « ennemis des poissons » est virulente. Selon la commission Pêche du Parlement européen, alliée aux armateurs, le *Livre vert* de la Commission « juge la Politique commune de la pêche incompatible avec [la politique de] coopération, ce qui est inexact¹⁸ ». De fait, sourcilieuse sur le renforcement des contrôles et la réduction de la capacité de pêche des flottes européennes, la Commission est souvent opposée aux propriétaires des pêcheries européennes, bien défendus au Parlement. La pêche dans les pays tiers apparaît ainsi comme un débat d'abord européen.

Dans les filets des institutions communautaires

À maints égards, le rapport de forces propre aux institutions et intérêts en présence au sein de l'UE rend complexe le processus de décision en matière de politique de la pêche. Cette dimension conflictuelle méconnue explique pourtant l'omniprésence de discours contradictoires, suivant l'acteur européen impliqué et ses objectifs stratégiques. Par exemple, si on considère que la Commission est au sein de l'Union européenne l'institution qui détient l'expertise la plus pointue sur le secteur de la pêche et celle où, comme le note Christian Lequesne¹⁹, la direction générale de la pêche en particulier est guidée par le paradigme de la conservation des stocks (qui lui a toujours servi de référentiel), on peut comprendre qu'elle veuille utiliser la menace d'une plus grande cohérence entre PCP et politique de développement pour obtenir des concessions sur d'autres sujets sensibles au plan interne tels les taux autorisés de capture (TAC), les zones de pêche, les quotas ou le redimensionnement des flottes, toutes questions sur lesquelles elle affronte une forte résistance au sein des États membres.

16. Commission des Communautés européennes, *Pêcheries et réduction de la pauvreté*, doc. cit., p. 17.

17. Commission des Communautés européennes, *Livre vert sur l'avenir de la politique commune de la pêche...*, op. cit., p. 19.

18. Parlement européen, *Rapport sur le Livre vert de la Commission sur l'avenir de la politique commune de la pêche*, A5-0470/2001, 20 décembre 2001.

19. C. Lequesne, « Quand l'Union européenne gouverne les poissons : pourquoi une politique commune de la pêche ? », *Les Études du CERI*, n° 61, 1999, p. 27.

Les acteurs institutionnels de la PCP sont conduits à insister, au plan interne, sur la vocation commerciale des accords, ce qui leur permet de les présenter comme une option stratégique vitale pour le secteur. Dans le même temps, ils peuvent user d'arguments développementalistes à usage externe pour justifier ces mêmes accords. Tout se passe comme si la puissance des acteurs communautaires de la pêche était telle que consentir à établir la nécessité d'une cohérence entre politique de la pêche et politique de coopération au développement était en soi une concession ou, tout du moins, une attitude à réserver à l'extérieur!

Le constat d'une contradiction entre accords de pêche et politique de coopération au développement n'aboutit pas pour autant à une remise en cause de ces accords. De fait, au sein de l'espace européen, les acteurs du secteur sont si sûrs de leur poids qu'ils ont même avancé l'idée d'une conditionnalité halieutique, en préconisant tout bonnement de sanctionner, par une suspension de l'aide, les pays tiers qui refuseraient de signer les accords proposés. Dans les faits, cette « conditionnalité » est aujourd'hui en vigueur, reflétant le poids des « ennemis des poissons »²⁰. Les directives de la direction générale de la pêche sont d'ailleurs les moins suivies si on en croit les résultats disponibles dans les tableaux de conformité mis au point par la Commission²¹. Dans ces conditions, assurer l'impératif de cohérence devient délicat.

Cherche cohérence désespérément...

Le défi de la cohérence est insurmontable lorsqu'il s'agit de réduire les contradictions structurelles entre politique commune de la pêche et politique de coopération au développement²². Lors du lancement de l'idée de « partenariat » en matière de pêche lointaine, fin 2002, la Commission avait insisté sur la nécessité de conduire des évaluations des accords en cours et de leurs effets sur les pays pauvres²³. Pourtant, elle évite soigneusement depuis de commander des études en ce sens. L'une des très rares évaluations sollicitée

20. Commission des Communautés européennes, *Respect des règles de la politique commune de la pêche. Plan et tableau de conformité*, COM(2003) 344 final, Bruxelles, 11 juin 2003.

21. *Ibid.*

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

23. Commission des Communautés européennes, *Communication de la commission relative à un cadre intégré applicable aux accords de partenariat dans le domaine de la pêche*, COM(2002) 637 final, Bruxelles, 23 décembre 2002, p. 4.

par la direction générale de la pêche à ce jour, celle de l'Ifremer, en 1999, relevait déjà le problème dans des termes explicites : « [l']introduction dans les protocoles des accords de pêche d'actions ciblées est à considérer plutôt comme un palliatif dans un contexte de cohérence encore en construction²⁴ ».

Les objectifs européens de la PCP se heurtent aux objectifs de développement du secteur dans les pays en développement, ceux-ci se voyant souvent contrariés par des interventions européennes qui, en matière d'importation par exemple, ne rétribuent pas les pêcheurs locaux à un juste prix. De plus, la demande étant forte sur les poissons non-transformés, ces interventions européennes ne permettent pas aux pêcheurs de développer des activités susceptibles de générer une plus-value liée à la transformation. Même lorsque l'appui à la transformation locale se met en place, il est courant de voir s'établir dans les pays tiers des entreprises européennes subventionnées au nom de l'aide au développement. L'objectif proclamé d'associer la société civile aux processus de négociation relève du mythe puisque la plupart des accords de pêche sont négociés dans le secret absolu²⁵. Enfin, lorsqu'elles sont effectivement entreprises, les évaluations conduites par la Commission européenne pour mesurer les répercussions des accords de pêche sur les pays côtiers ne sont jamais rendues publiques, même et surtout quand elles portent sur leur rentabilité pour le secteur européen²⁶.

Le niveau de cohérence entre politique de la pêche et politique de développement n'est généralement apprécié que par des organismes internationaux tels l'OCDE, des départements nationaux « neutres » (Department for International Development – DFID – britannique) ou, au mieux, par le Parlement européen qui demeure sans pouvoir réel sur les accords conclus. En juillet 2007, l'assemblée de Strasbourg a ainsi pris livraison d'une étude consacrée à l'évaluation de la cohérence entre accords de pêche et politique de développement en Afrique de l'Ouest²⁷. Cette évaluation constatait que les accords de partenariat en matière de pêche, présentés comme une révolution en la matière, sont en théorie comme en pratique parfaitement incohérents par rapport aux politiques de développement, de gouvernance et de protection

24. Ifremer, *Évaluation des accords de coopération de pêche conclus par la Communauté européenne. Rapport de synthèse*, 1999, p. 23-24.

25. La pêche industrielle africaine est parfois qualifiée de « société civile », même si ses accointances avec les armateurs européens sont bien connues.

26. Voir notamment les rapports produits pour la Commission par Oceanic Développement (France), MegaPesca (Portugal) et Poseidon Aquatic Resource Management Limited (Grande-Bretagne) entre 2004 et 2006.

27. L. Bartels, L. A. de la Fayette, H. Davies et L. Campling, *Policy Coherence...*, *op. cit.*

de l'environnement²⁸. Première étude commandée par une institution européenne depuis la réforme de 2002, cette évaluation exhaustive est venue mettre l'accent sur les reproches adressés aux accords, en insistant notamment sur la contribution des flottes de l'UE à la fameuse « pêche illégale, non déclarée et non réglementée²⁹ ». Ce type de critique informée est devenue rarissime en Europe continentale, y compris dans la presse³⁰. Si les illusions nourries par la mutation promise du « commerce » en « partenariat » sont en train de se dissiper, comme le suggèrent les analyses disponibles, il faut peut-être en chercher l'explication dans les conditions précises dans lesquelles cette notion de partenariat a émergé lors de la réévaluation de la réforme de 2002.

Le « partenariat », nouvelle utopie ?

Avec le recul, on comprend pour quelles raisons la réforme de la PCP intervenue en 2002 n'a pas tenu les promesses du débat préalable à son engagement. La Commission avait simplement mis en place un « cadre intégré applicable aux accords de partenariat dans le domaine de la pêche³¹ ». Censé offrir des réponses adéquates aux problèmes précédemment soulevés, ce dispositif peu contraignant introduisait la fameuse notion de partenariat, mais sans donner d'orientations nouvelles sur le plan des pratiques de terrain. Confirmant ainsi à mots couverts son impuissance, la Commission avait d'ailleurs insisté dès le départ sur le fait que « [l]a Communauté dev[ait], avant toute chose, défendre les objectifs légitimes de son secteur de la pêche³² ». La logique du partenariat se trouvait en fait mise en avant pour une raison prosaïque : à cette époque, l'UE voulait devancer les discussions au sein de l'OMC sur les accords de pêche, susceptibles d'être considérés comme des subventions et de se voir condamnés. Le rythme même de déploiement du « nouveau dispositif » s'avère significatif : la Commission avait, dès la fin de

28. *Ibid.*, p. 64.

29. *Ibid.*, p. 40-51.

30. La presse états-unienne semble plus prolixe et critique sur le sujet : voir la série de reportages intitulée « Empty Seas » consacrée récemment par le *New York Times* à la pêche européenne, notamment « Europe Takes Africa's Fish, and Boatlands of Migants Follow », *The New York Times*, 14 janvier 2008 et « Europe's Appetite for Seafood Propels Illegal Trade », *The New York Times*, 15 janvier 2008.

31. Commission des Communautés européennes, *Communication de la commission relative à un cadre intégré applicable aux accords de partenariat dans le domaine de la pêche*, doc. cit.

32. *Ibid.*, p. 3.

l'année 2002, produit une communication relative au « cadre intégré », mais les conclusions du Conseil s'y rapportant n'avaient été rendues qu'en 2004, et restaient un catalogue de décisions inapplicables³³.

La portée du nouveau partenariat est aujourd'hui évaluée par rapport aux objectifs initiés par la réforme et aux points soulignés par les conclusions du Conseil³⁴. En théorie, les textes des accords de partenariat en matière de pêche (APP) prennent en compte la volonté de renforcer le partenariat et de combattre la pêche illégale et les méthodes de pêche préjudiciables aux secteurs artisanaux locaux. Ils sont également non seulement plus consistants et plus transparents que les accords d'accès classiques, mais aussi bien plus rigoureux que la plupart des propositions faites par d'autres flottes aux pays en développement. Les accords de nouvelle génération ont aussi l'avantage d'accorder des provisions financières plus importantes pour le suivi et le contrôle de l'activité. Si les APP constituent en théorie une évolution positive par rapport aux simples accords d'accès, leur mise en œuvre concrète laisse cependant à désirer. Les évaluations *ex ante* que mène la Commission auraient dû être moins superficielles et traiter des questions de fond telles que celle de la déperdition de valeur ajoutée qui s'opère au détriment des pays côtiers³⁵. De plus, les APP pourraient être fondés sur de réelles évaluations des possibilités de pêche et une définition sérieuse de l'effort de pêche qui serait déterminé en termes de « pouvoir de pêche » (*fishing power*), et non pas en termes de tonnage des navires (dont on sait qu'il n'est guère significatif). Les APP pourraient également contenir de véritables mécanismes d'appui aux objectifs sectoriels des pays hôtes et définir le cadre des joint-ventures. Au lieu de cela, l'UE a brutalement dénoncé l'accord de pêche avec l'Angola parce que ce pays avait décidé de mettre en place ce type de partenariat entre opérateurs afin que les produits exportés depuis ses eaux figurent sur sa balance des paiements³⁶. L'UE continue ainsi de négocier en tenant compte des seules demandes de ses armateurs³⁷. Le rapport commandé par le Parlement européen rend à cet égard une conclusion sans appel : « [t]he requirements of greater economic benefits for the EU in the FPAs (Fisheries

33. Conseil de l'Union européenne, *Adoption des conclusions du Conseil sur la communication de la Commission relative à un cadre intégré applicable aux accords de partenariat dans le domaine de la pêche conclus avec des pays tiers*, Bruxelles, 19 juillet 2004.

34. S. F. Walmsley, C. T. Barnes, I. A. Payne et C. A. Howard, *Comparative Study of the Impact of Fisheries Partnership Agreements – Technical Report*, Londres, Cambridge Resources Economics/Natural Resources Institute, 2007.

35. Le produit est exporté brut, sans transformation en Afrique et donc sans valeur ajoutée.

36. S. F. Walmsley, C. T. Barnes, I. A. Payne et C. A. Howard, *Comparative Study...*, *op. cit.*, p. 51.

37. L. Bartels, L. A. de la Fayette, H. Davies et L. Campling, *Policy Coherence...*, *op. cit.*, p. 53.

Partnership Agreements) indicates that FPAs are not a tool of development policy and might indeed be incoherent with it³⁸». Le document ajoute que les mesures de conservation préconisées en Europe ne sont pas reconduites dans les APP, pas plus d'ailleurs que les mesures d'aménagement et de précaution. Certes, des montants sont affectés à la prise en charge d'actions ciblées mais, à supposer même qu'ils soient suffisants et arrivent effectivement à destination, il reste à fournir l'assistance technique nécessaire à certains pays côtiers africains.

Ces pratiques de l'UE sont favorisées par le fait que certains dirigeants des pays pauvres méconnaissent passablement les potentialités réelles d'un secteur halieutique bien aménagé et conservé, avec ou sans coopération étrangère³⁹. Naturellement, même si elle est quelquefois étroite, la marge de manœuvre des autorités nationales existe, comme le montre le cas du Maroc qui n'avait pas reconduit ses accords après leur expiration en novembre 1999⁴⁰. Lorsque l'État marocain a signé un APP en juillet 2005, il a pu contenir les protestations au sein de son secteur halieutique en excluant de l'accord les espèces les plus rentables, déjà visées par sa propre flotte. Depuis, plusieurs accords dits de « partenariat » ont été conclus en matière de pêche, notamment avec le Cap-Vert, le Gabon, la Guinée-Bissau, São Tomé, la Mauritanie... L'histoire du partenariat avec ce dernier pays, formellement engagé depuis 2006, se révèle particulièrement instructive et permet d'illustrer la complexité des relations halieutiques. La Mauritanie est un exemple d'autant plus significatif qu'il était depuis 2001 le pays tiers bénéficiant de l'accord de pêche le plus important en termes financiers et de possibilités de pêche pour la flotte de l'Union européenne.

Mauritanie-UE: un cas d'école ?

Le secteur mauritanien a été totalement transformé par l'intervention européenne, notamment à travers la relation qui s'est établie entre des régions européennes dites dépendantes de la pêche (îles Canaries, Galice, etc.) et la Zone économique exclusive mauritanienne toute proche. Les autorités arrivées au pouvoir en 2005 en Mauritanie ont exprimé leur volonté d'appliquer de

38. *Ibid.*, p. 58.

39. FAO, *Contribution of Fisheries to National Economies in West and Central Africa. Policies to Increase the Wealth Generated by Small-scale Fisheries. New Directions in Fisheries – A Series of Policy Briefs on Development Issues*, n° 3, Rome, FAO, 2006.

40. Voir le texte de Victoria Veguilla dans ce dossier.

façon stricte les accords halieutiques. À partir de 2007, toutefois, la volonté des États côtiers africains se heurte à un partenaire européen pas toujours soucieux d'accorder sa rhétorique développementaliste sur la pêche responsable à ses pratiques économiques sur le terrain. Revenons, avant d'explorer ces tensions, à l'histoire de cette relation particulière entre la Mauritanie et l'UE en matière de pêche.

D'un accord l'autre

Les grandes dates des relations de pêche entre l'UE et la Mauritanie sont connues : le premier accord⁴¹ remonte à 1987 et avait eu d'autant moins d'effets pervers que la politique mauritanienne de l'époque excluait l'accès aux espèces démersales (en particulier les poulpes ou *octopus vulgaris*) qui constituent le pivot du secteur industriel et artisanal local⁴². Les dispositions de cet accord avaient été mises à jour à de nombreuses occasions par une série de protocoles, dont le dernier couvrait la période 1993-1996. L'accord portant sur la période 1996-2001 a cependant marqué un tournant en ouvrant la voie au déploiement dans les eaux mauritaniennes de 250 bateaux à l'horizon de juillet 2001, en échange du versement par la Commission de 266 millions d'euros. Depuis, les versements de l'UE sont devenus la principale source de recettes publiques en provenance de la pêche. Pour autant, l'impact des accords est resté insignifiant sur les emplois (moins de 5 % de l'ensemble du secteur). Surtout, les bateaux européens sont formellement les seuls, en dehors de « l'armement national », à avoir eu accès à toutes les pêcheries, y compris celle des précieux céphalopodes. Très tôt, donc, la flottille européenne a exercé une pression considérable sur cette ressource, tout en maintenant une production totalement externalisée, sans effet sur l'économie locale.

Selon les nombreux détracteurs de cet accord, la pêche européenne dans les eaux mauritaniennes, tout en participant à la dégradation des stocks, contribue à accélérer le désordre du milieu de la pêche mauritanien. La flotte mauritanienne, ou ce qui en tient lieu (une centaine de navires, vétustes pour la plupart), peut d'autant moins rivaliser avec des navires européens performants, nombreux et subventionnés qu'elle est soumise à des conditions

41. Contenu dans le règlement (CEE) n° 4143/87 du Conseil du 14 décembre 1987 relatif à la conclusion de l'accord entre la Communauté économique européenne et la République islamique de Mauritanie concernant la pêche au large de la Mauritanie et arrêtant des dispositions pour son application.

42. Ces espèces représentent en Mauritanie 60 % du volume et 70 % de la valeur des exportations de produits de la mer.

d'exploitation nettement moins favorables (navires mal équipés, coût excessif des intrants, absence de soutien gouvernemental, etc.). La responsabilité des pouvoirs publics locaux dans la crise du secteur de la pêche n'est pas négligeable, mais il faut toutefois noter que le secteur n'était pas affecté par la raréfaction des ressources jusqu'à l'entrée en vigueur des nouveaux accords avec l'UE, signés en 1996.

Dès 1998, les évaluations faites par les scientifiques sont sans équivoque sur la raréfaction du poulpe, espèce à haute valeur marchande⁴³. La stratégie à court terme adoptée en 2006⁴⁴ vient confirmer ce constat connu depuis quelques années⁴⁵, qui se retrouve également dans les protestations des ONG écologistes européennes, sous la houlette de la Coalition pour des accords de pêche équitables (Cape)⁴⁶. De vives critiques émergent en outre de divers segments politiques et sociaux en Mauritanie même⁴⁷. De toutes parts, le constat est le même : depuis le second accord (1996-2001), on note le tassement continu des rendements du secteur, en proie à une crise sans précédent. La pêche de fonds est passée de 156 kg/h en 1992 à 54 en 1996. L'effort de pêche est quant à lui passé de 309 418 heures de pêche en 1992 à 677 817 heures en 1996, soit une augmentation de 119 %. Depuis l'été 1999, les débarquements de céphalopodes ont mis en évidence la pression sur des spécimens interdits (céphalopodes dit « juvéniles ») par la flotte officielle comme par la pêche pirate. Dans ces conditions, même la période de repos biologique annuel de deux mois décrétée en 1995 s'est révélé inefficace et a dû être portée à quatre mois en 2006.

Le montant de la compensation financière a, lui, connu un bond spectaculaire, passant de 266 millions d'euros sur la période 1996-2001 à 430 millions d'euros pour la période 2001-2006, soit 86 millions d'euros par an, dont seulement 4 destinés à l'appui financier des actions de conservation,

43. FAO/Comité des pêches pour l'Atlantique centre-est, *Évaluation des stocks et aménagement des pêcheries de la ZEE mauritanienne. Rapport du quatrième groupe de travail du CNROP*. Nouadhibou, Mauritanie, 7-13 décembre 1998, Rome, FAO, 1999; République islamique de Mauritanie, *Stratégie d'aménagement et de développement du secteur de la pêche et de l'économie maritime en Mauritanie*, Nouakchott, Ministère des Pêches et de l'économie maritime, 1998, p. 6.

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

45. J.-P. Troadec et al., *Identification d'un projet pour le renforcement de la direction de la pêche industrielle du ministère des Pêches et de l'économie maritime. Rapport provisoire*, Nouakchott, Ifremer, 1997, p. I-II.

46. Lire le rapport cosigné par la Cape, la Fédération nationale des pêcheurs de Mauritanie (FNP) et Pour une pêche écologique génératrice de progrès social (Pêcheocops), *Enjeux de l'accord de pêche UE-Mauritanie*, Nouadhibou/Bruxelles, s.n., 2001, disponible sur <www.accordsdepeche.com>.

47. Voir M. A. Cherif, *Étude sur le développement de la pêche mauritanienne et l'accord de pêche Union européenne/Mauritanie*, Amsterdam, Greenpeace, 1999, p. 12.

de surveillance et d'aménagement. L'accord de 2001-2006, dont la principale nouveauté technique résidait dans l'accroissement inattendu des navires visant les céphalopodes (passés de 45 à 55), s'est avéré déterminant.

Sur le plan commercial, les effets de l'intervention européenne se sont accentués. Les deux accords de 1996-2001 et 2001-2006, du fait de la concurrence de la flottille européenne sur le marché nippon du poulpe, ont engendré une chute de la part mauritanienne, qui ne compte plus que pour à peine un sixième de ce marché, alors qu'elle en représentait plus du tiers avant 1996⁴⁸. La ressource se raréfie drastiquement, mais l'effondrement de l'armement national mauritanien, incapable de rivaliser avec ses concurrents dans la même zone de pêche, contribue lui aussi à cette chute vertigineuse⁴⁹. La communication officielle de la Commission fait cependant tout pour dissimuler cette réalité pourtant bien connue. Elle justifie par exemple la pression accrue exercée par les flottes européennes sur les stocks de poulpes en faisant référence au « départ de plusieurs navires asiatiques qui ciblaient traditionnellement ces espèces ». En réalité, les navires effectivement partis étaient chinois, armés et exploités par des Mauritaniens sur la base d'une location-vente. Leurs acquéreurs ont dû les laisser partir pour la seule raison que les stocks de poulpe qu'ils visaient (depuis 1994, et non pas *traditionnellement*) étaient arrivés à un degré d'épuisement tel que ces navires (au nombre de quarante) ne s'avéraient plus rentables. Vétustes, ils n'étaient plus en mesure de soutenir la compétition avec des armements autrement plus modernes, espagnols notamment. Il convient de rappeler que le poulpe constitue la véritable richesse des eaux mauritaniennes et celle que visait prioritairement l'armement national pour sa valeur sans commune mesure avec les autres espèces⁵⁰. À l'occasion de la signature de l'accord 2006-2011, une évaluation *ex post* et *ex ante* commandée par la Commission est venue confirmer les retombées négatives de l'accord sur le secteur mauritanien, tout en soulignant la rentabilité dudit accord pour l'UE...

La politique européenne de la pêche a également une dimension territoriale dont relèvent les relations entre les régions dépendantes de la pêche (Canaries et Galice, notamment) et leurs voisins extracommunautaires. Les accords viennent ici légitimer des rapports de force anciens et ambigus qui préexistaient à leur signature ou à l'entrée des pays concernés dans la Communauté européenne.

48. *Ibid.*, p. 25. Voir aussi, pour une actualisation de ce type de constats, les travaux de l'ONG Cape, disponibles sur <<http://www.cape-cffa.org>>.

49. Voir FNP, *Note sur le secteur de la pêche*, Nouakchott, s.n., 1999.

50. Le montant annuel des prises en Mauritanie était estimé au milieu des années 2000 à 375 millions d'euros, dont 57 % pour la seule espèce démersale.

L'Espagne: partenaire naturel ou voisin encombrant ?

La Mauritanie est très proche du pays le plus aidé et le plus puissant en matière de pêche, à savoir l'Espagne⁵¹. Les flottes espagnoles des Canaries occupent depuis un siècle les eaux territoriales de la Mauritanie. Depuis le début de l'exploitation des ressources mauritaniennes à la fin des années 1970, la gestion du secteur s'est faite en offshore à Las Palmas, capitale des îles Canaries, et ce bien au-delà de 1984, date de création de la Société mauritanienne de commercialisation de la pêche (SMCP), société d'État chargée de la commercialisation des ressources pêchées par la flotte nationale débarquant à Nouadhibou. À une heure d'avion du territoire mauritanien, le port canarien, qui héberge le plus grand nombre au monde de navires battant pavillon de complaisance⁵², constitue ainsi la menace la plus claire pour la pérennité de l'ensemble de la filière. Outre la piraterie ayant pour base-arrière Las Palmas⁵³, il existe un nombre presque infini d'astuces pour piller les côtes mauritaniennes. L'une d'entre elles consiste à détenir une licence de céphalopodes pour le Sénégal ou le Maroc et à en contracter une en Mauritanie pour une espèce moins noble et moins chère (le merlu noir, par exemple), dont la détention n'occasionne pas de taxes importantes. La licence permet ainsi de justifier la présence des navires concernés dans les eaux territoriales mauritaniennes.

Les accords de pêche couvrent volontairement des situations localement jugées illégales ou scandaleuses : en septembre 2000, soit un an avant le renouvellement de l'accord avec l'UE, l'Atlantic Dawn est ainsi arrivé en Mauritanie dans le cadre d'un accord « spécial ». Plus grand bateau de pêche pélagique au monde, il a été construit en Norvège pour le compte d'un armateur irlandais, contre l'avis de la Commission et ses directives sur la réduction des capacités des navires. Interdit de pêche dans les eaux européennes, ce navire-record (d'une capacité de 7 000 tonnes) a fait la une de *l'Irish Times*, qui rassurait ses lecteurs sur le fait que ce géant ne pêcherait que dans les eaux africaines⁵⁴ ! Ce géant des mers, pêchant jusqu'en 2001 dans des conditions opaques et « en marge » de l'accord européen, s'y trouve intégré

51. L'entrée du Portugal et de l'Espagne dans la Communauté européenne avait accru de 65 % la taille de la flotte communautaire.

52. 168 navires selon Environmental Justice Foundation, *Las Palmas. A Haven for Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*. EJF investigation, Londres, EJF, 2006, cité par L. Bartels et al., *Policy Coherence...*, *op. cit.*, p. 95.

53. Parlement européen/Questions parlementaires, *Question écrite E-1463/01 posée par R. Goebbels (PSE) au Conseil. Objet : pêche illégale dans la ZEE mauritanienne*, 21 mai 2001.

54. Voir les éditions de *l'Irish Times* du 25 février 2000, du 12 août 2000, du 1^{er} septembre 2000 (« World's Largest Fishing Vessel Arrived in Dublin Port Yesterday ») et du 6 septembre 2000.

avec le protocole paraphé en 2001, en même temps que deux des bateaux hollandais de même calibre pour lesquels un assouplissement de la réglementation a été opéré. À lire les annexes de l'accord, on peut ainsi relever que la possibilité est établie « d'inclure dans le cadre de cet accord de pêche les navires d'un tonnage supérieur à 9 500 TJB qui ont déjà pêché dans la ZEE mauritanienne avant le 31 juillet 2001⁵⁵ ».

L'avenir du partenariat

Les autorités de transition au pouvoir en Mauritanie depuis août 2005, sous la direction du colonel Ely Ould Mohamed Vall, semblent avoir voulu appliquer les accords de pêche en faisant preuve d'une plus grande fermeté à l'égard des contrevenants européens. C'est dans ce contexte que se sont ouvertes les négociations sur l'APP devant succéder à l'accord de pêche 2001-2006. Pour la première fois, ces négociations, qui ont coïncidé avec la révision de la stratégie nationale des pêches pour la période 2006-2008, se sont déroulées de façon quasi-publique, avec l'implication de l'ensemble des acteurs et un suivi régulier des médias⁵⁶. Le ton lui-même a changé : de longs passages de la *Stratégie de développement durable du secteur des pêches et de l'économie maritime (2006-2008)*⁵⁷ élaborée par les autorités mauritaniennes évoquent la surexploitation des ressources et le déclin des capacités nationales de pêche, tout en mentionnant explicitement le rôle négatif joué par la concurrence européenne⁵⁸.

Cette sévérité envers les accords de pêche ne permet pas pour autant au gouvernement mauritanien de cacher sa dépendance structurelle vis-à-vis de la compensation financière européenne. De fait, malgré un changement de dénomination, le nouvel accord de partenariat reconduit l'essentiel des dispositions pratiques des accords précédents, y compris sur le plan financier. Le montant de la compensation ne change pas, pas plus que le nombre de céphalopodières et de navires de pêche pélagique autorisés. Cependant,

55. Commission des Communautés européennes, *Proposition de règlement du conseil relative à la conclusion du protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues dans l'accord de coopération en matière de pêches maritimes entre la Communauté européenne et la République islamique de Mauritanie pour la période allant du 1^{er} août 2001 au 31 juillet 2006*, COM (2001) 590 final, Bruxelles, 17 octobre 2001, p. 52.

56. Comme le soulignent S. F. Walmsley *et al.*, *Comparative Study...*, *op. cit.*, p. 60.

57. République islamique de Mauritanie, *Stratégie de développement durable...*, *op. cit.*

58. « Les exportations mauritaniennes, qui représentaient 59 % des captures de la ZEE en 1996, n'ont été que de 16 % en 2003 à cause des accords de pêche, et ce malgré l'accroissement du niveau des captures qui est passé de 480 000 tonnes en 1996 à 610 000 tonnes en 2003 ». *Ibid.*, p. 9.

certains garde-fous sont établis⁵⁹. De plus, conformément à l'article 6 du protocole, onze des 86 millions d'euros annuels versés à la Mauritanie doivent être consacrés à l'appui à la politique sectorielle de la pêche (renforcement institutionnel, soutien à la gestion de l'effort de pêche, développement des infrastructures portuaires, etc.). Cependant, outre que la plupart de ces « nouvelles » dispositions étaient en réalité déjà présentes dans les précédents accords, le montant censé appuyer la mise en œuvre de la politique sectorielle des pêches semble dérisoire au regard des objectifs fixés. Du reste, certaines des réalisations visées ont déjà été accomplies : le marché aux poissons de Nouakchott, par exemple, a été construit par le Japon il y a plusieurs années et fonctionne normalement. De même, les incitations financières, notamment la réduction du prix de la licence concédée par la Mauritanie aux opérateurs européens en cas de débarquement à Nouadhibou, ne sont pas nouvelles. En dépit de ces éléments, la communication qui accompagne la signature de l'APP est élogieuse du côté européen, tandis que la Mauritanie évite de commenter trop abondamment cet accord, sachant parfaitement qu'il n'aboutit pas à la diminution de 30 % des prises de pêche dont se prévalent les communiqués de la Commission européenne diffusés fin 2006. Seule à communiquer sur ce dossier et soucieuse de « contenir » la concurrence exercée par la pêche artisanale, activité pourtant vitale en termes de sécurité alimentaire et d'emplois en Mauritanie, l'UE en exige le développement « maîtrisé »...

À la même époque, les informations disponibles sur l'état de la ressource restaient néanmoins toujours aussi alarmantes. Elles se virent largement confirmées par les suites du « partenariat » : le principe de la pêche non sélective (au chalut, au mono-filament ou au multi-monofilament) maintenu par l'accord, par exemple, se révéla dévastateur, conduisant à un taux de « fausse pêche » de plus en plus élevé⁶⁰. Ce problème essentiel des « prises accessoires » n'était d'ailleurs pas mentionné par l'APP. Les ONG de développement ont également dénoncé l'absence de dispositions permettant aux acteurs de réorienter leur action rapidement en fonction des résultats d'évaluations scientifiques, ainsi que l'insuffisante association des acteurs de la société civile et des professionnels du secteur. En revanche, l'article 6, qui interdit à

59. Par exemple, le protocole fixant les possibilités de pêche n'est valable que pour deux ans et peut être dénoncé par l'une des deux parties. L'accord prévoit une commission mixte chargée du suivi de son application. Pour plus de détails, voir « Accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et la République islamique de Mauritanie », *Journal officiel de l'Union européenne*, L 343, 8 décembre 2006.

60. S. Pascoe, *Bycatch Management and the Economics of Discarding*, Rome, FAO, 1997.

tout navire battant pavillon européen de pêcher dans la ZEE mauritanienne en dehors du cadre de l'APP, a été salué par les observateurs.

Sur le terrain, la mise en œuvre de l'APP a généré de graves tensions. Depuis 2006, en effet, les services de la surveillance maritime de Mauritanie ont appliqué rigoureusement les dispositions de l'accord, ce qui s'est traduit par une hausse spectaculaire du nombre d'arraisonnements, de détournements et d'amendes visant les navires fautifs. Cette prise de responsabilité des autorités de l'État côtier est venue contrarier les méthodes, les intérêts et les objectifs de la flotte espagnole, principale bénéficiaire de l'APP. Les armateurs céphalopodiers espagnols, en particulier, ont montré des signes de résistance à la nouvelle donne imposée par les autorités mauritaniennes, allant jusqu'à quitter collectivement le pays, poussant ainsi la Commission à dénoncer l'APP au début de l'année 2008. Si on ne peut guère s'étendre sur les pratiques parfois rocambolesques des armateurs espagnols pour se soustraire aux contraintes des accords, on doit toutefois noter que le résultat de leur activisme⁶¹ a été décisif, puisqu'il a abouti à la remise en cause de l'APP, au prétexte qu'il serait devenu « inapplicable » en raison du renforcement des contrôles mauritaniens. Pour sa part, le ministère espagnol de l'Agriculture et de la pêche a timidement reconnu que les dispositions de l'accord de partenariat relatives à la protection des céphalopodes étaient « logiques⁶² ». En décembre 2007, la Commission européenne s'est en tous les cas saisi de l'article relatif à la dénonciation de l'accord pour ouvrir de nouvelles négociations. Il a finalement été décidé de moduler la compensation financière en fonction des possibilités de pêche⁶³. Il n'en demeure pas moins que les privilèges dont jouit l'Espagne en Mauritanie ont une contrepartie politique pour l'UE : quelle que soit la situation politique en Mauritanie et même si l'Union décide de suspendre son aide, comme ce fut le cas en août 2008 à la suite du coup d'État militaire du général Ould Abdel Aziz contre le président Ould Cheikh Abdallahi, l'APP ne peut être rompu sans risquer d'obérer les intérêts espagnols. L'UE doit par conséquent s'accommoder des positions de l'Espagne, qui tend à soutenir le pouvoir en place à Nouakchott quel qu'en soit le détenteur⁶⁴.

61. Notamment celui de la puissante Fédération espagnole des pêcheurs de céphalopodes (Anacef).

62. Voir la dépêche de Panapress, « Les pêcheurs espagnols se retirent des eaux mauritaniennes », 3 janvier 2007.

63. Présenté comme une évolution positive, cet ajustement de la compensation financière implique en fait une forme de chantage : pour bénéficier des fonds européens, auxquels elles ne pourraient renoncer sans d'importants coûts sociaux et politiques, les autorités mauritaniennes se voient dans l'obligation de consentir à une surpêche dans leurs propres eaux.

64. Il serait excessif d'expliquer ce soutien sans faille de l'Espagne par le seul souci de préservation des intérêts halieutiques. La relation hispano-mauritanienne soulève en effet bien d'autres enjeux sensibles (immigration clandestine, trafics, lutte contre le terrorisme, etc.).

La notion de « partenariat » a été construite sur les cendres encore chaudes de la « coopération », sans que les choix qu'implique ce glissement ne se soient concrétisés dans les faits. La politique commune de la pêche fournit un cas intéressant de politique publique qui amène l'UE à se déployer sur le terrain international sans avoir à en affronter toutes les conséquences politiques et économiques. En dépit des constats alarmants dressés de toutes parts, tout est fait, en effet, pour que les accords de pêche échappent aux obligations internationales de la Communauté, en particulier en termes de politique de coopération. *In fine*, l'introduction de la notion de partenariat n'aboutit parfois qu'à arrondir les angles d'une politique que l'UE ne pourrait que difficilement remettre en cause tant les accords extracommunautaires occupent aujourd'hui une place centrale dans la politique commune de la pêche. Cette dernière, rappelons-le, est avant tout une politique *européenne*. Dès lors, les questions de développement et de coopération avec les pays en développement se trouvent, pour ainsi dire, quasi-mécaniquement reléguées au second plan. Cet aspect singulier mérite d'être observé attentivement afin de mieux apprécier, au-delà des évolutions sémantiques, les difficultés de la mutation de rapports commerciaux en « partenariats » et de politiques d'échanges économiques en politiques de développement solidaire ■

Zekeria Ould Ahmed Salem
Université de Nouakchott

Abstract

Partnership pitfalls: EU fishing agreements with Africa

Despite the official discourse of European Union institutions, fisheries agreements do not really contribute to the development of African countries. Actually, these agreements could even compromise it in encouraging those countries to defer any local fisheries planning policies. A careful assessment of these fisheries agreements reveals a lack of coherence between European policies, as shown in the emblematic case of fisheries partnership between the EU and Mauritania.