

Tome 2

Chapitre 4
Pêche

SÉNÉGAL

CADRE INTÉGRÉ
ETUDE DIAGNOSTIQUE DE
L'INTEGRATION COMMERCIALE

May 21, 2002

Liste des Abréviations

ACP	African, Caribbean and Pacific
ADP	Agence de Développement de la Pêche
ARP	Agence de Réglementation de la Pêche
BCPH	Bureau de Contrôle des Produits Halieutiques
BPL	Bonnes Pratiques de Laboratoires
CAEP	Centre d'Assistance, d'Expérimentation et Vulgarisation pour la Pêche Artisanale
CCF	Coordination du Financement spécial
CEP	Cellule d'Etude et de Planification
CI	Cadre Intègre
CP	Commission Présidentielle
CRODT	Centre de Recherche Océanographique de Dakar-Thiaoye
DOPM	Direction de l'Océanographie des Pêches Maritimes
DPSP	Direction de la Protection et de la Surveillance des Pêches
FAO	Food and Agriculture Organization
HACCP	Hazard Analysis Critical Control Point
ICLARM	International Center of Living Aquatic Resources Management
MCS	Monitoring Control and Surveillance
ONG	Organisation Non-Governmental
ONUDI	Organisation Des Nations Unies Pour Le Développement Industriel
PMA	Prise Maximale Autorisée

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 4 PÊCHE	V
PREFACE	V
RESUME ANALYTIQUE	VI
4.1 UN SECTEUR EN CRISE	1
4.1.1 Introduction	1
4.1.2 Contexte global	2
4.1.3 Le cas du Sénégal	5
4.1.4 Stratégie actuelle du secteur	8
4.2 DIAGNOSTIC DU SECTEUR, SON TRAITEMENT, SA GUERISON, SON FINANCEMENT	11
4.2.1 Principes	11
4.2.2 Une commission présidentielle	12
4.2.3 Consultation, négociations et construction d'un consensus	13
4.2.4 Stratégie de communication	14
4.2.5 Action d'urgence	14
4.2.6 Financement du programme de restructuration du secteur	15
4.2.7 Discussion : Avantages et inconvénients de la CP	17
4.3 COMPOSANTES D'UN PROGRAMME SECTORIEL	18
4.3.1 Stabilisation du secteur	18
4.3.2 Réglementation du secteur	19
4.3.3 Autres fonctions régulatrices	31
4.3.4 Développement du secteur	34
4.3.5 Nouvelles technologies, infrastructures, restructurations des industries de transformations du poisson	36
4.3.6 Appui aux zones côtières, formation, éducation, micro crédit	42
4.3.7 Renforcement des exportations de poissons, coopération régionale	44
4.3.8 Restructuration du Ministère de la pêche, renforcement en matière de pêche	47
ANNEXE 1 LE ROLE DE LA PLANIFICATION DANS LA RESTRUCTURATION DU SECTEUR	51
ANNEXE 2 NOTE SUR LE CONTROLE DE QUALITE DANS LE SECTEUR DE LA PECHE	53

TABLEAUX

Tableau 4.1 Prise de Poissons par les Navires Industriels et Artisanaux 1995-2000 (000 Tonnes)	1
Tableau 4.2 Valeur Moyenne Ajoutée des Opérations de Pêches Industrielles et Artisanales en Pourcentage du Coût Total de Production (%)	1
Tableau 4.3 Résumé des Recommandations pour Actions Urgentes	19
Tableau 4.4 Organes de Réglementation de la Pêche – Résumé des Recommandations	21
Tableau 4.5 Gestion des Ressources Halieutiques, Pêche Industrielle -- Résumé des Recommandations	26
Tableau 4.6 Gestion des Ressources Halieutiques, Pêches Artisanales -- Résumé des Recommandations	30
Tableau 4.7 Surveillance, Statistiques, Contrôle de Qualité, Ajustement du Cadre Réglementaire, Port de Pêche de Dakar -- Résumé des Recommandations	34
Tableau 4.8 Agence de Développement de la Pêche (ADP) -- Résumé des Recommandations	36
Tableau 4.9 Remplacement des Navires, Introduction de Nouvelles Technologies, Constructions d'Infrastructures, Restructuration de l'Industrie de Transformation du Poisson -- Résumé des Recommandations	42
Table 4.10 Programme d'Appui à Longs Termes Pour les Zones Côtières, Micro Crédit-- Résumé des Recommandations	44
Table 4.11 Renforcement des Exportations de Poissons, Coopération Régionale -- Résumé des Recommandations	47
Table 4.12 Restructuration du Ministère de la Pêche, Formation du Personnel, Recherche en Matière de Pêche -- Résumé des Recommandations	50

CHAPITRE 4

PÊCHE

PREFACE

Ce rapport a été écrit dans le contexte du *Cadre Intégré (CI) d'assistance technique pour le développement du commerce dans les pays les moins développés*. L'objectif du CI est d'examiner les contraintes internes et les difficultés d'accès aux marchés d'importation qui ensemble freinent l'expansion des exportations. Ce rapport, qui fait partie d'une série de rapports sectoriels préparés à l'intention du Sénégal, a été écrit à la suite d'une mission par son auteur du 24 Mars au 9 Avril 2002. Il traite exclusivement du secteur de la pêche. Il fournit une analyse sommaire de la crise très grave qui secoue le secteur d'exportation, examine les principales questions sectorielles et fournit un cahier des charges pratique, assorti de propositions concrètes susceptibles d'aider les autorités et le secteur privé à engager les actions urgentes requises par l'amélioration de la gestion du secteur et sa restructuration, et les actions difficiles requises pour préparer le secteur à un développement plus soutenable. Ces deux groupes d'actions sont en effet indispensables à l'amélioration de la performance des exportations du secteur. Le message principal du rapport est qu'il faut engager maintenant les actions urgentes pour éviter un effondrement partiel du secteur de la pêche orienté vers l'exportation. Les recommandations de ce rapport reflètent les nombreuses leçons apprises de pays qui ont réussi à surmonter des crises affectant leurs ressources halieutiques similaires à celle à laquelle le Sénégal est à présent confronté. Il s'adresse aux principaux décideurs politiques au sein du gouvernement sénégalais, à tous les principaux acteurs publics et privés, aux bailleurs de fond bilatéraux, aux banques et agences multilatérales désireuses d'appuyer le Sénégal dans les efforts qu'il déploie pour restaurer ses ressources halieutiques, les exploiter à long terme et de façon soutenable, et faire de la pêche une industrie dynamique et concurrentielle sur les marché mondial.

RESUME ANALYTIQUE

Les pêcheurs sénégalais ont durant des siècles exploités les eaux côtières, croyant que l'exploitation libre de leurs ressources halieutiques très riches était un droit dont ils étaient héritiers. Avec le temps, la pêche est devenue un des rares secteurs susceptible d'absorber facilement un surplus de main-d'œuvre que ne pouvait employer le secteur agricole. Aujourd'hui plus de 600,000 personnes dépendent principalement de la pêche artisanale. Environ la moitié a quitté l'agriculture de façon permanente. Avec l'arrivée au cours de années 1950 de navires de pêche modernes, battant souvent des pavillons étrangers, et d'usines de transformation, la pêche d'espèces à haute valeur, destinées aux marchés d'exportations, a pris une ampleur croissante, avec pour corollaire la nécessité de gérer les ressources halieutiques. Parallèlement à l'accroissement des efforts de pêche industrielle, certains pêcheurs artisanaux se sont également lancés dans la production destinée aux marchés d'exportation, de sorte que les ressources halieutiques à très haute valeur ont été de plus en plus soumises à une pêche abusive. La mauvaise gouvernance du secteur a eu pour effet que cette situation n'a pas été abordée de façon appropriée, et n'a fait que s'empirer pour déboucher sur la crise actuelle¹. Le Sénégal, qui avait signé des accords avec les pays voisin, a pu ainsi augmenter le domaine de pêche des navires battant pavillon sénégalais, de façon à augmenter l'approvisionnement local en poisson. Les accords de pêche internationaux, autorisant les flottes étrangères à pêcher dans les eaux sénégalaises, et la faiblesse des pratiques en matière d'octroi de licences de pêche n'ont certainement pas aidé à éviter la crise. En termes simples, celle-ci peut se définir comme suit: Le Sénégal est confronté à l'heure actuelle à une pénurie grave de matières premières nécessaires à la poursuite de pratiquement toutes ses activités de pêche destinées à l'exportation, et court un risque sérieux de voir s'effondrer ses principaux stocks de poissons. Si un tel effondrement devait se produire, le Sénégal pourrait voir se perdre la principale source de revenus d'environ la moitié de sa flotte artisanale et de la quasi-totalité de sa flotte industrielle. Il serait alors confronté à une chute considérable de ses recettes d'exportation provenant des produits halieutiques (environ 200 millions de dollars EU en 2001, soit 40% de la valeur totale des exportations sénégalaises). De plus, il aurait à faire face à un chômage important, une baisse de ses recettes publiques et des tensions diplomatiques créées par l'immigration de ses pêcheurs vers les pays voisins sans se munir des licences appropriées.

De nombreux pays dans le monde font face à des crises similaires, quoique moins aiguës, à la suite d'excès des activités de pêche. Sept parmi eux ont réussi, depuis 1983, à surmonter des situations de crise de leurs ressources et de leur gouvernance en développant leur stratégie de sortie de crise sur les principes suivants: (i) La gestion efficace des ressources halieutiques est une fonction réglementaire qui ressort essentiellement du secteur public; (ii) le libre accès et la libre exploitation des ressources halieutiques ne sont plus des options faisables; (iii) une réduction substantielle des activités de pêche est indispensable à la reconstitution des stocks de poissons; (iv) les «gagnants» de la réforme sectorielle incontournable, à savoir les pêcheurs industriels et

¹ La surexploitation des ressources nationales en espèces démersales est la cause d'une chute de près de 40% des prises entre 1999 et 2000.

artisans autorisés à poursuivre leurs activités, auront à compenser les «perdants», à savoir ceux que la réforme obligera à abandonner leurs activités de pêche.

L'application de principes similaires au Sénégal va impliquer trois changements institutionnels fondamentaux:

- Revitalisation du *Conseil national des Pêches* qui ne serait plus composé que de membres du secteur privé, et deviendrait ainsi le forum universel où se construiraient les consensus;
- Création d'une agence réglementaire indépendante, ayant pour mandat la gestion de la pêche, sa surveillance et son contrôle; et
- Restructuration de la *Direction des Pêches* actuelle pour en faire une agence de développement de la pêche responsable pour toutes les activités le développement et de stratégie du secteur de la pêche.

Comment le secteur de la pêche pourrait-il se transformer du secteur malsain qu'il est aujourd'hui en un secteur dynamique et concurrentiel sur les marchés mondiaux? L'amélioration de son état de santé va demander des recherches. Celles pourront conduire à un diagnostic, à la mise en place d'un traitement, à une assistance en vue de la guérison et au recueil des fonds nécessaires au traitement.

Les recherches et l'accord sur un diagnostic pourrait être confié à une Commission présidentielle, composée de cinq ou six personnalités éminentes², établie pour six mois avec pour mandat de: (i) réaliser un consensus autour d'une stratégie à court et long terme pour le secteur, qui inclut des mesures pour gérer la crise actuelle³; (ii) réexaminer le cadre réglementaire dans son entièreté, et proposer un plan d'action visant à changer les réglementations; (iii) concevoir et planifier le train de mesures de traitement mentionnés ci-dessous, (iv) concevoir et planifier le train de mesures de guérison, également discuté ci-dessous, (v) concevoir et mettre en place un plan pour le financement de l'ensemble des mesures nécessaires à la restructuration du secteur; et (vi) concevoir et mettre en oeuvre une stratégie pour la communication. La Commission pourrait être appuyée par un secrétariat léger, une Unité de communication et des spécialistes locaux et étrangers (à temps partiel). Sa première action pourrait être de revitaliser le *Conseil National des Pêches*, et de rassembler les bailleurs de fonds intéressés

² Les organisations représentatives des industriels de la pêche industrielle, des artisans pêcheurs et du secteur public pourront recommander au Président les membres de la Commission présidentielle. La Commission pourra également inclure un membre étranger. Son président devra être une personnalité reconnue, dotée des compétences voulues pour des négociations difficiles et sensibles.

³ S'il est vrai que plusieurs aspects de la restructuration peuvent résulter d'un processus de négociation et de consensus, d'autres vont demander des choix politiques qui seront du ressort de la Commission présidentielle. Ces derniers comprennent la répartition des futures autorisations d'exploitation des démersaux et autres espèces entre flotte industrielle et artisanale, le système qui sera utilisé dans l'avenir pour déterminer le coût des licences de pêche, les quotas et licences de pêche, ainsi que le niveau des fonds publics qui sera destiné au financement de la restructuration de la flotte, des industries de transformation, des infrastructures sectorielles et des services. De plus, la Commission pourra exécuter des mesures visant à réduire immédiatement la capacité de pêche et à vérifier les licences de pêche.

dans un Comité de coordination des financements établi pour toute la période d'exécution du programme de restructuration.

Le train de mesures suivant a pour objet le «traitement» des principaux problèmes de ressources et de capacité dont souffre le secteur:

- Création d'un organe réglementaire indépendant, responsable de la gestion de la pêche et de tous les aspects de la surveillance. Cette responsabilité pourra inclure en temps utile l'introduction d'un système de gestion efficace, basé sur l'existence de quotas pour les espèces démersales, sur une surveillance effective des navires industriels et artisanaux, et sur l'octroi de licences à tous les navires artisanaux existants. Ce système pourra également s'accompagner de mesures de gestion secondaires, telles la création de parcs marins, des restrictions de certains équipements de pêche, et un système de zones et saisons d'interdiction de la pêche visant la protection des espèces concernées;
- Développement à l'échelle nationale d'un programme de gestion de la pêche de type communautaire⁴. Ce dernier pourra s'inspirer de l'expérience étrangère et de l'expérience acquise récemment à Kayar, dans laquelle des communautés de pêcheurs ont assumé une responsabilité croissante dans la gestion de zones maritimes côtières spécifiques;
- Réduction de la flotte industrielle et gel de l'expansion de la flotte artisanale. La réduction de la flotte industrielle sera le résultat de l'application de plusieurs mesures comprenant un programme public de rachat de bateaux. Le gel de la pêche artisanale devra s'accompagner d'améliorations importantes sous forme de formation professionnelle, d'éducation et de programmes de micro crédits dans les zones côtières, améliorations destinées à motiver les pêcheurs non traditionnels à s'orienter vers d'autres secteurs pour retrouver une activité professionnelle;
- Consolidation de l'industrie de transformation du poisson (thon, démersaux) de façon à ajuster de façon permanente sa capacité aux futurs niveaux d'approvisionnement en matières premières et aux changements apportés aux flottes de pêche. Initialement, cette consolidation pourra être confiée à l'industrie elle-même, mais en cas d'échec, elle pourra être induite par un système de stimulants;
- Une fois que les stocks de poissons seront reconstitués, augmenter de façon progressive l'octroi de licences de navires, de permis de pêche et les redevances de quotas, pour permettre au gouvernement de recouvrer et repayer ses frais initiaux encourus pour la restructuration du secteur, et de financer le fonctionnement de l'agence réglementaire de la pêche;
- Mise en œuvre d'un paquet de changement dans les réglementations, y compris le régime légal, fiscal et de subventions qui s'appliquent au secteur; et
- Privatisation de la gestion du port de pêche de Dakar.

Les mesures suivantes constituent le train de mesures d'appui à la guérison, car elles pourront aider le secteur à se restructurer et à se développer, une fois défini le nouveau régime de gestion:

- Création d'une *Agence de développement de la pêche*, sous les auspices du Ministère de la Pêche, mais avec une participation substantielle du secteur privé à son Conseil

⁴ Intégrant aussi la pêche continentale.

d'Administration et à sa gestion. Cette agence prendrait en charge toutes les activités liées au développement du secteur;

- Rénovation d'une partie de la flotte industrielle restante, (avec l'assistance possible des fonds UE disponibles pour la restructuration du secteur de la pêche en Europe;
- Amélioration plus poussée de l'infrastructure destinée à la pêche artisanale;
- Création d'un programme de soutien aux zones côtières, améliorant l'accès à tous les niveaux du système d'éducation primaire, à la formation professionnelle, mettant en place des mesures visant à améliorer la sécurité à bord, encourageant le développement de nouvelles techniques de pêche et d'aquaculture, et modernisant la transformation et la commercialisation locale du poisson;
- Adoption de normes de qualité élevées pour l'ensemble de l'industrie;
- Renforcement des services de micro crédit au secteur, y compris la formation de personnel et la mise à disposition de fonds;
- Modernisation de la commercialisation du poisson orientée à l'exportation, amélioration de l'efficacité des transport aériens et de surface, et développement des produits à hautes valeur ajoutée ainsi que promotion de différents marchés internationaux (Etats Unis, UE, Asie);
- Renforcement de la coopération régionale à différents niveaux (recherche, commercialisation, gestion des ressources, surveillance); négociation d'accords de pêches plus équitables avec les pays voisins;
- Mise en place d'un système de formation continue et de perfectionnement ouvert à l'ensemble du personnel des agences et institutions non privées impliquées dans le secteur;
- Restructuration du Ministère de la Pêche en vue de son nouveau mandat axé sur la supervision d'ensemble du secteur, les politiques macroéconomiques et la planification, les accords internationaux et le régime légal; et
- Mesures destinées à corriger la capacité limitée du Centre de Recherche Océanographique de Dakar-Thiaroye (CRODT) à effectuer à temps le suivi des stocks de poisson et à les évaluer.

Il est probable que les besoins de financement du programme de restructuration sectorielle ci-dessus dépassent les ressources que pourrait mettre à disposition le budget national du Sénégal. Celui-ci pourrait créer un Comité de coordination du financement, avec pour mission de mieux attirer les financements extérieurs. Ce Comité pourrait être placé sous la présidence du Ministre des finances. Sa composition inclurait des représentants de tous les bailleurs de fonds intéressés, des banques de développement multilatérales, des institutions financières locales (Banques, micro crédits). Sa mission serait de: (i) rechercher et mettre en place les financements pour l'entièreté du programme de restructuration développés par la Commission présidentielle, (ii) superviser la mise en œuvre, et (iii) mettre en place les mesures de recouvrement des coûts destinées à permettre le remboursement des prêts étrangers et locaux.

S'il est vrai que le secteur de la pêche au Sénégal est confronté à une crise majeure, le pays est aujourd'hui en bien meilleure position pour aborder cette crise. L'ensemble des acteurs sectoriels, publics et privés, sont arrivés, par la voix de leurs représentants, à un consensus pour reconnaître pour la toute première fois que la situation actuelle est devenue intolérable et qu'un programme audacieux de restructuration du secteur est

indispensable si l'on veut éviter un effondrement partiel du secteur. Le programme esquissé ci-dessus devra être élaboré beaucoup plus en détail et négocié avec l'ensemble des acteurs concernés. A cette fin, ce rapport recommande la création de plusieurs groupes de travail, placés sous les auspices de la Commission présidentielle proposée et travaillant sur des aspects spécifiques du programme. Vu le grand nombre d'activités impliquées, une première tâche importante de la Commission présidentielle sera d'établir des priorités dans son programme de travail, compte tenu des contraintes de temps et de finances. Sous les dehors de la crise actuelle, le Sénégal a aujourd'hui l'opportunité de réussir la restructuration de son secteur de la pêche et d'éviter un effondrement des ressources, comme ont pu le faire la Namibie et l'Islande dans le passé. Mais la réussite passe par une action immédiate de la part du gouvernement, du secteur privé et des bailleurs de fonds.

4.1 UN SECTEUR EN CRISE

4.1.1 Introduction

Un secteur en crise. Les principales composantes du secteur de la pêche au Sénégal font face à une crise sévère, marquée par une chute à des niveaux dangereusement bas des ressources halieutiques de plus haute valeur. Des ressources qui autrefois étaient abondantes ont été exploitées au point que certaines risquent un effondrement permanent, voire leur remplacement par des espèces de moindre valeur. Les prises d'espèces démersales de haute valeur en 2000 ont chuté d'environ 40 pour-cent par rapport à leur niveau de 1999⁵.

TABLEAU 4.1 PRISE DE POISSONS PAR LES NAVIRES INDUSTRIELS ET ARTISANAUX 1995-2000 (000 TONNES)

Prise	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Prises de poissons industrielles	92	89	110	84	81	52
Prises de poissons artisanales	261	327	353	325	314	338
Prise en mer totale	353	416	463	409	395	390
Prise industrielle en pourcentage de la prise en mer totale (%)	26	21	24	20	20	13

Source : Direction de l'Océanographie et des Pêches Maritimes (DOPM)

Les prises industrielles ont chuté de 50 % depuis 1997, tandis que la valeur ajoutée de la flotte industrielle diminuait de 36 % à 22 % de la valeur totale du poisson débarqué entre 1999 et 2000.

TABLEAU 4.2 VALEUR MOYENNE AJOUTEE DES OPERATIONS DE PECHEES INDUSTRIELLES ET ARTISANALES EN POURCENTAGE DU COUT TOTAL DE PRODUCTION (%)

Valeur	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Valeur ajoutée de la flotte industrielle			26	29	36	22	
Valeur ajoutée de la flotte artisanale	86	85					48

Source : DOPM

⁵ Certaines espèces de poisson ne souffrent pas de surexploitation. C'est le cas notamment des petits pélagiques (principalement la sardinelle), dont les stocks, exploités par environ la moitié de la flotte artisanale, paraissent encore en bonne santé, et fournissent la matière première pour la transformation traditionnelle et consommation (surtout) locale de poissons au Sénégal. De même, les stocks de démersaux d'eaux profondes, pêchés uniquement par des navires battant des pavillons étrangers, ne donnent pas des signes de surexploitation. Cependant, la contribution de ces stocks au PIB du secteur et aux recettes d'exportation est relativement faible, et leur contribution à l'emploi représente moins de la moitié de l'emploi total du secteur. La situation des ressources côtières en crevettes paraît raisonnablement bonne, bien que l'effort de pêche total y soit beaucoup plus élevé que l'optimal.

La plupart des chalutiers industriels perdent de l'argent depuis 1996⁶, et les représentants de l'industrie estiment les pertes actuelles de la flotte, pour l'ensemble du pays, à des millions de dollars par an. En termes de volume, les exportations de produits halieutiques ont enregistré une chute de 29 % en 2000, par rapport à partir à leurs niveaux relativement élevés de 1999 (Cette chute est beaucoup moins sensible en termes de valeur, vu la hausse rapide des prix mondiaux du poisson). La capacité de pêche des flottes industrielles et artisanales qui exploitent les ressources démersales ont, et de loin, dépassé les niveaux soutenables, et ce depuis plusieurs années. Bien que l'abaissement du niveau des ressources soit principalement le résultat d'une surexploitation soutenue, frappant particulièrement fort les juvéniles, il a été aggravé par la persistance de courants excessivement chauds sur le plateau continental sénégalais, un effet d'*El Nino*. L'industrie de transformation du poisson a également augmenté sa capacité, dont le niveau dépasse aujourd'hui, et de beaucoup, l'approvisionnement en matières premières disponible. La valeur ajoutée de la gamme actuelle de ses produits à base de poissons est nettement inférieure au maximum potentiel et aux recettes d'exportation des prises destinées à l'approvisionner. Plusieurs usines opèrent fort en dessous de leur capacité optimale ou ont temporairement fermé leur porte. Le personnel scientifique du CRODT, les professionnels de l'industrie et les spécialistes du secteur public sont aujourd'hui unanime: *Le Sénégal ne peut pas maintenir les politiques et pratiques sectorielles appliquées aujourd'hui à la pêche aux démersaux s'il veut éviter l'effondrement certain d'une partie de son industrie d'exportation dans les prochaines années. Un tel effondrement serait lourd de conséquences : la perte de recettes d'exportation essentielles (les exportations de poisson compte pour 40 pour-cent du total des produits d'exportation du Sénégal), une crise sociale grave (près de 300,000 pêcheurs et leurs familles dépendent à l'heure actuelle de la pêche aux démersaux) et des complications diplomatiques (Il est probable que de nombreux pêcheurs seront tentés d'émigrer dans les eaux des pays voisins et d'y poursuivre leurs activités de pêche, parfois de façon illicite).* Une action rapide est le seul moyen d'aborder la crise actuelle, même si cette action peut avoir des répercussions difficiles sur les plans financiers sociaux et politiques.

4.1.2 Contexte global

Expérience des autres pays. La situation du Sénégal aujourd'hui est malheureusement relativement courante. Nombreux sont les pays développés et en voie de développement qui se trouvent dans une situation semblable, même si leurs circonstances sont parfois légèrement moins sévères. Les scientifiques et les spécialistes de politique reconnaissent aujourd'hui que la surexploitation des ressources halieutiques communautaires (un phénomène dans lequel un nombre trop élevé de navires exploitent un stock halieutique de trop faible niveau) est finalement le résultat d'une mauvaise gouvernance⁷ du secteur,

⁶ U. Tietze, J. Prado, J.-M. Le Ry, R. Lasch: *Techno-economic performance of marine capture fisheries (performance techno-économique des prises en mer)*, FAO Fisheries Technical Paper 421, Rome, 2001. Les prises au Sénégal montre un profil fortement cyclique, dès lors les données pour chaque année doivent être rapprochées des profils à long terme. Ainsi, les prises de 1996 sont médiocres, tandis que celles de 1999 sont relativement élevées, et qu'on constate un déclin en 2000 et 2001.

⁷ G. van Santen: *The future of fisheries and its impact on rural poverty (Le future de la pêche et son impact sur la pauvreté rurale)*, Banque mondiale, World Bank technical paper, Washington, 2002.

voire d'une gouvernance mal conçue. L'exploitation des ressources halieutiques ne peut se faire sans une gestion prudente, qu'en pratique, elles sont souvent loin de recevoir. Huit pays ont pu éviter cet écueil. Depuis 1983, la Nouvelle Zélande, l'Islande, la Namibie, l'Australie et d'autres ont su créer des secteurs de la pêche nationaux en bonne santé en utilisant la crise à laquelle ils étaient confrontés à cause de la surexploitation de leurs ressources halieutiques comme le catalyseur de décisions politiques, courageuses et souvent difficiles, et en mettant en place un leadership fort, capable d'exécuter les mesures en profondeurs difficiles, nécessaires à la création d'un secteur qui exploite de façon efficace et soutenable ses ressources halieutiques. Cinq facteurs expliquent le succès rencontré par ces pays en s'attaquant à la situation de crise de leur secteur de la pêche et en y rétablissant une bonne gouvernance grâce à un programme de restructuration d'urgence:

- La volonté du pays, affermie par une conscience aiguë des dimensions de la crise, de fournir l'appui politique fort que requièrent les efforts de restructuration et d'aborder des questions politiquement difficiles;
- Un leadership fort et indépendant des intérêts politiques, en charge de la conception et de la mise en œuvre de l'entièreté du programme;
- Une consultation étroite impliquant toutes les parties intéressées, qui préside à l'élaboration détaillée du programme;
- La séparation des activités de réglementation,
- Des mesures effectives pour informer et consulter le grand public et l'ensemble des pêcheurs sur l'effort en cours;
- Des financements suffisants, tant publics que privés, pour la conception et la mise en œuvre du programme, et
- L'introduction d'un cadre réglementaire qui favorise un fonctionnement du secteur de façon intégrée et commerciale.

Une approche pragmatique. Dans la plupart des pays, la restructuration du secteur de la pêche se consacre en priorité aux stocks halieutiques les plus à risques, pour s'étendre ensuite à l'ensemble des stocks et des types de pêche. La mise en œuvre des activités de restructuration a été très pragmatique, permettant des ajustements durant toute la mise en œuvre, dont la durée peut varier de moins de 6 ans (Namibie) à 15 ans (Islande). L'adoption d'un tel pragmatisme dans une approche où l'apprentissage par la pratique est la philosophie de base, a permis aux gestionnaires du programme de prendre rapidement les mesures qui s'imposaient, en gardant au minimum le préalable d'études et de recherche, souvent absorbantes et de longue durée.

Les grandes composantes des programmes qui ont réussi à juguler les crises dans le secteur de la pêche. Dans la plupart des pays qui ont réussi à résoudre leur situation de crise, le programme de restructuration visant à créer un secteur de la pêche gérable à long terme comprenait les composantes suivantes⁸:

⁸ Les leçons tirées de l'expérience de ces pays démontrent que la réussite de leur restructuration tient en grande partie au soutien des autorités nationales. Ces dernières ont su:

(i) Créer, en préalable au processus de restructuration, un groupe de travail séparé, placé sous la houlette d'un administrateur de grand talent, issu de l'administration ou du secteur privé et jouissant d'une excellente réputation, pour conduire la restructuration du secteur;

- Introduction d'un système de gestion de la pêche plus efficace, souvent basé sur des droits de pêche (échangeables);
- Une combinaison de stimulants et de mesures plus coercitives pour réduire la capacité de pêche et permettre aux stocks halieutiques de se reconstituer;
- Restructuration des prises et de l'industrie de transformation;
- Restructuration des institutions;
- Réhabilitation du cadre réglementaire et incitatif, et
- Dans le cas de la pêche artisanale (Philippines), introduction d'un système de gestion des zones côtières de type communautaire, souvent mis en oeuvre conjointement avec un programme d'appui plus large, destiné à améliorer l'éducation, la formation professionnelle, l'accès au crédit des petites entreprises, et ciblant de façon spécifique les populations de pêcheurs (Nigeria).

Nécessité de recentrer les objectifs du secteur. Dans les pays qui ont pu restructurer avec succès leur secteur de la pêche, la notion de gouvernance du secteur ne s'est pas limitée à la seule gestion des ressources halieutiques. Des pays ayant une industrie importante d'exportation de poissons ont réussi à restructurer leurs activités liées à la prise du poisson, à sa transformation et à sa commercialisation, avec pour résultat d'accroître l'efficacité de l'ensemble de l'industrie et de la rendre plus concurrentielle sur les marchés mondiaux. Une combinaison de politiques sectorielles, de stimulants offerts par le gouvernement et de concours de l'industrie privée ont permis d'intégrer en les équilibrant les activités de prises de poissons et les activités de transformation, avec pour résultat de rétablir la compétitivité de tous les produits d'exportation nationaux sur les marchés mondiaux (y compris, d'ailleurs, le respect uniforme des exigences internationales en matière de qualité ou- normes ISO 9000 et 14000, HACCP-Analyse des risques et maîtrise des points critiques), et de maximiser la valeur ajoutée et les bénéfices en devises apportés par des prises de poissons gérées de façon soutenable. Les pays qui ont réussi ont mis en place un mode de gouvernance de leur industrie de la pêche tel que l'intégration des différentes activités entraîne un fonctionnement du secteur qui

-
- (ii) Concevoir à l'avance un scénario d'ajustement définissant clairement la nature, le calendrier et la justification des principales décisions;
 - (iii) Assembler la masse critique nécessaire à la mise en oeuvre des principaux changements, en faisant appel à un processus institutionnel de négociations avec les différents groupes concernés, à des mécanismes de compensation, voire à la pression des règlements, pour arriver à un consensus;
 - (iv) Concentrer d'abord les changements dans la gestion des ressources et les activités de restructuration sur un nombre restreint d'espèces et de types de pêche, et n'étendre le programme qu'une fois ce premier train de mesures mis en oeuvre avec succès;
 - (v) Assurer la soutenabilité des ressources marines et le maintien de la compétitivité du secteur tout au long de la mise en oeuvre et de la restructuration;
 - (vi) Introduire un système de gestion de la pêche industrielle basé sur l'existence de «droits» ;
 - (vii) Porter l'effort initial sur la restructuration des institutions du secteur, le cadre légal, le système MCS (vérification, contrôle et surveillance), la planification et la recherche et la mise au point de nouveaux mécanismes de financement pour un ensemble d'activités du secteur public, telles le MCS et la recherche; et
 - (viii) Utiliser des techniques de planification, y compris la modélisation, pour tester la faisabilité biologique, économique et sociale des changements proposés et des options de politiques, et déterminer ainsi les priorités et un calendrier de mise en oeuvre.

s'apparente à celui d'un conglomérat industriel unique. L'Islande et la Thaïlande (conserverie de thon) sont des exemples particulièrement réussis d'industries bien intégrées et de secteur bien gouverné, où le gouvernement a centré son rôle sur l'élaboration de politiques générales, l'évaluation et les activités de contrôle. Ces deux pays ont mis au point des processus permanents de consultation étroite entre les secteurs publics et privés, et disposent aujourd'hui d'un secteur privé, bien organisé et innovateur.

4.1.3 Le cas du Sénégal

Problématique. Si les problèmes sérieux liés à une situation de crise des ressources halieutiques sont les mêmes au Sénégal que dans la plupart des autres pays, son secteur de la pêche est confronté à un aspect particulier: L'incapacité du gouvernement à prendre en temps utile les actions qui s'imposent pour aborder la crise qui se profile à l'horizon⁹, en mettant en application des palliatifs peu efficaces, en retardant la décision ou encore en prenant des décisions qui vont en sens inverse de ce que requiert la situation du secteur. Cette approche a réduit la compétitivité et l'efficacité du secteur tout entier. *L'inefficacité de la gouvernance est donc la cause principale de la plupart des symptômes de la crise actuelle de la pêche au Sénégal, et porte une lourde part de responsabilité dans le déclin des stocks de poissons démersaux et dans la pénurie croissante de matières premières pour la transformation et l'exportation.*

Causes des faiblesses dans la gouvernance. Une combinaison de facteurs a contribué à mitiger la réponse du gouvernement aux signaux d'alarmes que sont le déclin des stocks halieutiques et les d'autres problèmes sectoriels. Sans prétendre en fournir une liste exhaustive, on relève: La modicité des moyens financiers mis à disposition par le budget national et les bailleurs de fonds pour appuyer des mesures plus efficaces, la répugnance à offenser des intérêts industriels bien établis, les paiements de compensations financières substantielles qui sont accordés au titre des accords de pêche étrangers, les pressions exercées par l'industrie pour maintenir le statu quo, et le spectre des ramifications sociales et politiques de toutes mesures visant à limiter l'expansion de la pêche, à fortiori la restreindre, et en particulier la pêche artisanale. Ces faiblesses de la gouvernance ont également nui à la compétitivité de l'industrie, comme le montre l'échec des efforts passés des secteurs publics et privés pour restructurer l'industrie de la conserverie de thon et pour la rendre plus concurrentielle sur les marchés mondiaux.

Le cas des pêcheries artisanales. La pêche artisanale est au Sénégal une profession qui se transmet souvent de générations en générations. Pendant des siècles, les artisans pêcheurs ont exploité les ressources halieutiques côtières, en particulier les petits pélagiques. Il n'est

⁹ La crise mondiale actuelle dans la pêche provient en grande partie de l'incapacité des administrateurs sectoriels et des politiciens responsables nationaux de prendre en temps opportun les décisions qu'impose la situation, principalement à cause de la perception largement partagée que les coûts à court terme sur le plan social, politique et financier l'emportent sur les bénéfices à long terme. Seule une crise majeure dans le secteur est susceptible de changer cette perception. Au Sénégal, les signes précurseurs d'une surexploitation des ressources ont apparu il y a plus de cinq ans.

donc pas étonnant que dans leur tradition, ils considèrent avoir droit de libre accès¹⁰ à ces ressources. Cette croyance s'est trouvée quelque peu ébranlée par l'arrivée massive d'extravailleurs agricoles (confrontés avec une chute brutale des revenus de l'agriculture) dans la pêche artisanale, par le déclin des stocks de démersaux, et surtout par la présence croissante de navires industriels battant pavillon étranger et désireux d'exploiter les stocks de petits pélagiques – une présence aujourd'hui combattue de façon efficace par de nombreux acteurs du secteur. Cependant, ce sens du droit acquis reste toujours répandu parmi les pêcheurs traditionnels, et a contribué à empêcher l'instauration d'une bonne gouvernance de la pêche artisanale¹¹, aidé en cela par la crainte des autorités quant aux conséquences en termes de chômage d'une meilleure capacité de contrôle. La peur du gouvernement est que toute remise en question du libre accès actuel pourrait immédiatement affecter la capacité du secteur de la pêche à absorber une main-d'œuvre au chômage et à augmenter l'emploi dans les zones rurales et côtières. Craignant les répercussions sociales et politiques, le gouvernement a donc évité de prendre toutes décisions qui pouvaient de façon effective restreindre ce libre accès, et a donc indirectement appuyé l'expansion continue du secteur, par exemple en maintenant une subvention du carburant utilisé par la flotte artisanale¹².

Le cas de l'industrie du thon. L'industrie de conserverie du thon a été confrontée à un problème semblable. Initialement établie par des intérêts étrangers pour transformer le thon pris par des flottes étrangères à destination des marchés africains et européens, cette industrie a toujours été structurellement dépendante des prises des navires battant pavillon étranger. Quand ces derniers ont commencé à vendre de plus en plus leur thon à des conserveries de thon concurrentielles et plus efficaces en Côte d'Ivoire, les pénuries de matières premières sont devenues plus aiguës. Ni le secteur public ni le privé n'ont réussi à réduire les dimensions de l'industrie et à la reconsolider (il ne reste que trois usines)¹³.

¹⁰ Considéré souvent comme un droit acquis.

¹¹ Les paysans et ouvriers réduits au chômage à cause de la sécheresse ont durant des années exploités ce « libre accès » au secteur de la pêche et ont émigrés vers les zones côtières pour devenir ouvriers pêcheurs. Leur migration est une des principales forces qui a conduit à l'expansion rapide de la flotte artisanale. Cette caractéristique de « libre accès » a donc permis à la pêche artisanale de devenir un important réservoir d'emplois pour les chômeurs, particulièrement les ouvriers agricoles. Cette augmentation du nombre d'artisans pêcheurs due à l'arrivée de nouveaux venus a aussi réduit la part des ressources en poissons réservée aux pêcheurs traditionnels, en particulier avec le déclin des stocks de démersaux. L'arrivée récente des navires industriels étrangers venus pêcher les petits pélagiques, domaine traditionnel de la flotte artisanale, a profondément remis en question la foi dans leur libre accès des artisans pêcheurs, qui se sont élevés contre cette incursion dans leur domaine traditionnel, sans pour autant remettre en question leur conviction d'avoir droit à un tel libre accès.

¹² Le prix actuel du carburant (essence super) pour les moteurs montés sur les pirogues est de 262 FCFA/l, alors qu'il est de 449 FCFA/l pour les voitures. Cette différence est due à une taxation beaucoup plus faible du carburant destiné aux moteurs hors-bord.

¹³ La pénurie de matières premières, les prix élevés de l'électricité, de l'eau et de la main d'œuvre, et le coût des boîtes à conserve ont été avancés pour expliquer la perte croissante de compétitivité de la conserverie de thon au Sénégal, dont les coûts de production dépassent d'environ 25% ceux enregistrés en Thaïlande, considérée comme le producteur le plus efficace. En fait, il est probable que le principal facteur soit la mauvaise gestion. En effet, une des conserveries n'a pas arrêté d'être profitable, même au cours des deux dernières années qui ont été particulièrement difficiles en

L'utilisation par le gouvernement des paiements de compensations de l'UE au titre des accords de pêche UE-Sénégal pour maintenir en vie une conserverie en banqueroute a soulevé de nombreuses critiques de la part de l'industrie en ce qui concerne les objectifs des politiques gouvernementales d'assistance au secteur.

Trouver de nouvelles sources d'approvisionnement en poisson. Le déclin des prises de poissons démersaux dans les zones côtières a causé une pénurie structurelle de matières premières. Les acteurs dépendant du poisson démersal ont donc été forcés de rechercher de nouvelles sources d'approvisionnement. L'expansion précoce de l'industrie de transformation orientée vers l'exportation a très vite encouragé les pêcheurs traditionnels, dont les prises principales étaient traditionnellement composées de petits pélagiques destinés au marché local, à diversifier de plus en plus leurs activités de pêche vers les espèces démersales (la pêche aux démersaux occupent environ 50 % des 10,000 à 14,000 pirogues actuelles), et donc à rentrer en compétition directe avec les flottes industrielles (battant pavillon sénégalais ou étranger). La pêche traditionnelle produit une valeur ajoutée par tonne nette de produits nettement supérieure (85 % en 1999, alors que la valeur ajoutée n'atteint que 36 % pour les bateaux industriels), mais ce pourcentage a chuté de façon dramatique en 2000 jusqu'à 48 %, à la suite de l'effondrement des stocks de poulpes. Le déclin dans les prises de démersaux en zones côtières a obligé les pêcheurs artisanaux à progressivement augmenter la surface de leurs opérations au-delà des zones côtières traditionnelles, pour s'aventurer en eaux plus profondes. Ceci les expose à des coûts de fonctionnement nettement supérieurs et à une escalade de conflits avec la pêche industrielle. Ce déclin a également eu des conséquences pour la flotte industrielle qui est devenue beaucoup moins respectueuse des interdictions de pêche dans les réserves à la pêche artisanale et des restrictions des équipements de pêche, ce qui reflète les faiblesses de la gestion existante des ressources et du système de surveillance. A l'instar des artisans pêcheurs, ils se sont progressivement aventurés dans les zones côtières des pays voisins, où ils pêchent des quantités croissantes de poissons, parfois de façon illicite¹⁴. Les premiers accords de pêche entre l'UE et le Sénégal ont également eu pour effet d'augmenter le nombre et la capacité des navires industriels qui exploitent les stocks de démersaux. La plupart de ces flottes battant pavillon étranger envoyaient directement leurs prises en Europe, sans utiliser les usines de transformation locales. La faiblesse du contrôle sur les changements de pavillons des vaisseaux étrangers a provoqué un accroissement du nombre de chalutiers « nationaux », particulièrement au cours des années 1990. Nombre de ces navires sont plus efficaces que ceux, très anciens¹⁵, de la flotte

termes d'approvisionnement en matières premières. La production du Sénégal est exportée vers l'Europe où elle jouit de 25% de protection par rapport au thon non-ACP au titre de la Convention de Lomé. Cependant cette protection pourrait diminuer dans l'avenir.

¹⁴ Le Sénégal a conclu des accords de pêche avec la Mauritanie, la Guinée Bissau et d'autres pays voisins qui facilitent l'obtention au Sénégal de licences de pêche dans leurs eaux nationales pour les pêcheurs sénégalais. Selon certaines estimations, plus de 30% des prises de démersaux proviennent des eaux voisines.

¹⁵ L'âge moyen de la flotte sénégalaise est, selon les estimations, d'environ 25 ans. La plupart de ses bateaux sont des chalutiers conventionnels qui utilisent de la glace pour la conservation à bord. La plupart des nouveaux venus sont des chalutiers congélateurs qui transforment et congèlent leur prise à bord, et donc n'ont pas besoin d'installation de transformation à terre. Bien que la qualité du produit surgelé soit généralement élevée, la valeur ajoutée est, pour certains, considérablement

sénégalaise, et n'utilisent pas souvent la capacité de transformation à terre. La faiblesse de la mise en application des politiques d'octroi de licences pour les usines a également contribué à augmenter la capacité totale de transformation¹⁶, et est responsable de l'escalade enregistrée dans les pénuries de matières premières.

L'allocation des futures prises : un problème critique. L'incapacité des autorités à prendre des décisions sur des questions essentielles à la survie du secteur reflète de façon spécifique la faiblesse de la gouvernance. Avec beaucoup trop peu de navires pêchant beaucoup trop peu de poissons, *l'allocation dans l'avenir des prises autorisées de démersaux entre chalutiers industriels (conventionnels, congélateurs et crevettier) battant pavillon sénégalais, les chalutiers battant pavillon étranger et flotte artisanale s'annonce de plus en plus est comme étant une question centrale qui aura à faire l'objet d'une décision, quelle que soit la restructuration et la gestion envisagée pour le secteur.* En principe, chaque groupe est techniquement et financièrement capable de pêcher des espèces démersales dans les zones côtières, de sorte que l'allocation future devra prendre en considération l'impact de chacun d'eux sur les ressources halieutiques, notamment les juvéniles, l'économie relative de chaque type d'opération, les inquiétudes en matière de chômage, la création de valeur ajoutée générée et la demande du marché mondial et celle de l'industrie locale de transformation. Cette décision va également conditionner toute décision sur la réduction de la capacité de pêche pour permettre aux ressources halieutiques de se reconstituer et sur la modernisation de la flotte de pêche.

4.1.4 Stratégie actuelle du secteur

Efforts récents. Le Ministère de la pêche a pris de plus en plus conscience de la nécessité de prendre actions pour faire face à la crise des ressources. Au cours de trois dernières années, il a préparé une stratégie détaillée du secteur. Ce document¹⁷ fournit une analyse en profondeur de plusieurs maux dont souffre le secteur. Deux rapports récents, préparés par le Centre pour le Commerce International (CCI)¹⁸ fournissent une analyse plus

plus faible que celle de produits traités à terre, comme les filets. Pour d'autres, le poisson entier surgelé reste le produit le plus populaire sur les marchés étrangers.

¹⁶ En 1999, les prises de poulpe avaient subi une forte augmentation, peut-être due à un déclin important enregistré dans d'autres espèces, le poulpe étant une espèce opportuniste qui prospère lorsque les autres déclinent. Sous l'effet de cette augmentation, de nombreux investisseurs ont fait construire des petites usines de transformation qui, avec le déclin des prises, se sont retrouvés sans sources de matières premières.

¹⁷ La stratégie du secteur de la pêche est le sujet des rapports suivants, tous publiés par le Ministère de la pêche et des transports maritimes:

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

-Pêche Maritime et continentale, Aquaculture; analyse descriptive et diagnostic, *Tome I*.

-Stratégie de développement durable de la pêche et de l'aquaculture, *Tome II*.

-Plan d'action à moyen terme de développement durable de la pêche et de l'aquaculture, 2001-2007, *Tome III*.

¹⁸ Centre du commerce international: Grappe sectorielle d'exportation, *Produits de la mer*, (a) Analyse de l'offre et des performances à l'exportation, (b), Stratégie et plan d'action de développement et de promotion des exportations, Genève, Juin/ Juillet 2001.

poussée des volets transformation et commercialisation du secteur. De plus, au moins une organisation d'artisans pêcheurs (fenagie Pêche) a préparé sa propre stratégie de développement. La stratégie sectorielle du gouvernement s'est, avec le temps, transformée en un programme en 34 points, avec pour cible six objectifs:

- Satisfaire la demande locale de produits de la mer,
- Améliorer les conditions de fonctionnement de la pêche artisanale et de l'aquaculture,
- Améliorer la valeur de la production halieutique,
- Développer un système soutenable de financement du développement de la pêche,
- Renforcer la coopération internationale.

Commentaires sur la stratégie proposée. La stratégie de développement proposée contient sans aucun doute de nombreuses composantes spécifiques et valables et pourrait déboucher sur un programme qui pourrait aborder efficacement la crise actuelle du secteur. Certaines des composantes ont d'ailleurs été intégrées dans les actions détaillées dans le chapitre 3 de ce rapport. Il paraît néanmoins judicieux de faire bénéficier cette stratégie d'un traitement plus poussé de la question fondamentale de gouvernance, discutée ci-dessus, et d'autres comme la limitation du libre accès, la réduction de la capacité de pêche, la restructuration du secteur et les accords de pêche étrangers. Le secteur pourrait également s'inspirer des leçons tirées du système de gestion de la pêche de type communautaire, développé avec succès à Kayar, pour actualiser la stratégie sur le plan tactique et accroître son impact pratique. A cet effet, on pourrait intégrer de nouvelles composantes dans sa prochaine version. *Tout d'abord*, la stratégie devrait inclure des mesures nécessaires qui assureraient à sa mise en oeuvre et à l'instauration d'une bonne gouvernance du secteur le leadership politique fort nécessaire. *Deuxièmement*, la stratégie pourrait suggérer des moyens pratiques de réduire effectivement à des niveaux soutenable la surcapacité de pêche dans les pêches industrielles et artisanales. *Troisièmement*, elle pourrait intégrer un volet visant la restructuration et la plus grande efficacité des activités industrielles, artisanales et de transformation de poissons. *Quatrièmement*, la stratégie mériterait de raffiner les coûts totaux, en évaluant plus avant les besoins financiers dont aura besoin sa mise en oeuvre, et examinant les schémas possibles de financement¹⁹. Et *cinquièmement*, le programme pourrait inclure une évaluation du besoin de changer les institutions et les politiques existantes ainsi que le cadre réglementaire en vigueur, et développer les moyens nécessaires à réaliser de tels changements. Les chapitres II et III de ce rapport seront essentiellement consacrés à ses questions.

Risques. Il est toujours risqué de s'attaquer à une situation de crise des ressources halieutiques résultant d'une mauvaise gouvernance, en réduisant l'effort de pêche et en restructurant institutions et réglementation. S'il est évident, lorsqu'on observe

¹⁹ Par exemple, des mécanismes de coûts et de financement pourrait être proposés pour la réduction de la capacité de pêche industrielle, et l'octroi de licences et autres mesures nécessaires à un meilleur contrôle de la capacité de la pêche artisanale. De plus, il serait avantageux de détailler plus soigneusement les coûts associés à la modernisation de la flotte future et à la restructuration de l'industrie de transformation, les coûts des ajustements institutionnels et de la formation du personnel, et les futurs coûts de fonctionnement et mécanismes de financement du système de gestion de la pêche, y compris la recherche et la surveillance.

l'expérience mondiale, que ne rien faire constitue parmi toutes les options celle où le risque est le plus élevé, il n'en reste pas moins que deux sources de risques doivent être mises en exergue car elles peuvent affecter de façon substantielle le succès ultime de la restructuration du secteur. La première a trait à la nature des ressources halieutiques. Celles-ci sont des ressources naturelles qui dépendent fortement de l'environnement. En théorie, une réduction substantielle de l'effort de pêche devrait entraîner une reconstitution des ressources halieutiques qui, à l'heure actuelle, sont surexploitées. En pratique, des conditions environnementales défavorables et une réduction insuffisante de la capacité de pêche pourraient avoir pour résultat de maintenir les ressources halieutiques à des niveaux faibles pendant une très longue période de temps²⁰. Le risque d'une dépression continue des stocks peut s'atténuer en réduisant la pression de pêche sur les juvéniles (fermeture des lieux de reproduction, saisons d'interdiction de pêche, filets à plus grandes mailles obligatoires dans les zones à forte concentration de juvéniles, et si rien d'autre ne marche, interdiction complète de pêche pour certaines espèces). Le deuxième risque a trait à la création de nouvelles institutions, même dotées en personnel et cadres issus d'une institution existante, notamment lorsque les nouvelles institutions vont devoir adopter une culture différente. Des lacunes dans la planification et l'exécution des processus de transformation peuvent entraîner des réactions fortement négatives de la part du personnel et sa démoralisation, et contrecarrer ainsi le but même de la création de ces nouvelles institutions. Ce second risque peut s'atténuer par une sélection soignée des cadres qui auront à gérer l'instauration d'une nouvelle culture, et par une 'définition de mission' claire et des termes de référence pour tous les membres du personnel qui seront une traduction sincère de leurs conditions réelles de travail.

²⁰ Les stocks de morues du Canada en sont un exemple célèbre. Exploités presque jusqu'à l'extinction, ils ne se sont pas reconstitués à la suite de conditions environnementales non habituelles (des températures de l'eau excessivement basses), même après l'arrêt complet de la pêche à la morue. Par contre, les stocks de crevettes ont augmenté dans de grandes proportions, fournissant ainsi aux pêcheurs restés dans la zone une opportunité qui n'existait pas auparavant.

4.2 DIAGNOSTIC DU SECTEUR, SON TRAITEMENT, SA GUERISON, SON FINANCEMENT

4.2.1 Principes

Eliminer les contraintes sur la gouvernance. Les efforts entrepris dans le passé pour aborder la crise du secteur avaient, dans une large mesure, échoué à cause des réalités politiques. Comme nous l'avons montré dans le paragraphe 1.6, ces dernières peuvent avoir un effet déterminant sur la prise de décision et sur la qualité de la gouvernance du secteur. L'inefficacité de la gouvernance est inquiète fortement tous les acteurs, et aborder la question de gouvernance devra donc être au cœur même de tout programme tentant de s'attaquer aux maux du secteur. Les professionnels du secteur industriel et leurs organisations, les artisans pêcheurs et leurs organisations, les cadres du Ministère de la Pêche et ceux engagés dans la surveillance et la recherche sont tous d'accord que sans une action courageuse et rapide, l'avenir du secteur est très sombre. S'il existe des différences entre les groupes en ce qui concerne les détails des actions nécessaires, de la stratégie à long terme, et des conditions de sa mise en œuvre, il semble par contre y avoir unanimité dans la volonté de s'asseoir autour d'une table et de travailler pour dégager un consensus qui pourrait, pour la première fois, être faisable. Les circonstances actuelles fournissent donc une occasion unique de mobiliser et d'utiliser la volonté manifeste des acteurs aujourd'hui pour atteindre un consensus sur la façon d'aborder des questions sectorielles difficiles mais aussi de formuler des stratégies plus générales et les principes nécessaires à une gestion du secteur à long terme.

Gouvernances : attitudes, procédures et institutions. La bonne gouvernance demande avant tout que les responsables croient et agissent au mieux des intérêts du secteur, et qu'ils appuient une culture faite de transparence et d'efficacité. Elle demande des réglementations claires et transparentes. Elle exige enfin des institutions capables de minimiser la probabilité d'une interférence politique indue et de comportements dictés par la recherche de rentes. Les changements de comportement demandent toujours du courage, mais aussi des changements dans la culture politique. Ils sont difficiles à mettre au point à courte échéance. Mais les réglementations et les institutions peuvent être changées, et le chapitre suivant proposera trois changements institutionnels importants, de nombreux changements dans les réglementations et une action qui pourrait aider à intégrer ces changements au sein d'un programme cohérent. Ce chapitre recommande que, pour concevoir et mettre en œuvre de façon efficace ces changements dans les institutions et dans les réglementations, il serait judicieux pour le Sénégal de mettre en place une commission spéciale. Les quatre composantes principales du programme de restructuration du secteur discutées dans ce rapport sont:

- Créer une Commission présidentielle avec pour mandat de préparer et d'exécuter un plan de gestion de crise, et de concevoir un programme de restructuration du secteur,
- Revitaliser et restructurer le *Conseil National des Pêches* de façon à ce qu'il fonctionne comme le principal forum de discussions et de négociations ouvert à tous les acteurs du secteur privé en ce qui concerne les questions de développement et de gestion du secteur,
- Créer une agence réglementaire indépendante pour traiter tous les aspects de la gestion des ressources halieutiques, de leur surveillance et de leur contrôle, et

- Transférer toutes les fonctions de développement qui sont aujourd'hui du ressort du Ministère de la Pêche dans une Agence du Développement de la Pêche, qu'il faudra créer avec un conseil d'administration où le secteur privé sera fortement représenté.

4.2.2 Une commission présidentielle

Un besoin d'action décisive. La mise en œuvre des trois dernières recommandations ci-dessus améliorerait considérablement les chances de doter le secteur d'une bonne gouvernance dans l'avenir. Mais beaucoup plus est nécessaire. Pour juguler la crise, la capacité de pêche doit être réduite, et les effets négatifs d'une telle réduction doivent être minimisés. Des plans doivent être dressés pour améliorer la gestion des pêches à l'avenir, et pour restructurer le cadre réglementaire. Une restructuration sectorielle et un programme de développement devraient assurer que le secteur devienne compétitif, efficace et reste une branche vitale de l'économie sénégalaise. Il est recommandé que la responsabilité de ces tâches soit confiée à une Commission Présidentielle (CP), un organe jouissant de l'appui politique le plus puissant possible, et doté de pouvoir très large, afin qu'elle puisse *agir en quelque sorte comme un médecin qui aurait la responsabilité du diagnostic et de la conception du traitement ainsi que de la guérison du malade, à savoir le secteur de la pêche.* Dans le passé, le Sénégal a utilisé des commissions spéciales lorsqu'il s'agissait d'aborder des problèmes particulière-ment difficiles et sensibles. On se rappellera du Comité rattaché au cabinet du Premier Ministre, qui avait été créé en 1999 pour conduire la réforme des procédures administratives d'investissement. La Thaïlande utilise aujourd'hui un véhicule similaire pour restructurer son secteur de la pêche. Les principales responsabilités de la CP pourraient se définir comme suit:

- gérer de façon efficace un processus d'établissement de consensus parmi l'ensemble des acteurs autour de chacune de ses propositions,
- préparer, et si nécessaire exécuter, des mesures d'urgence à court terme pour s'attaquer à la crise du secteur,
- définir comment le système de gestion des futures ressources devra fonctionner dans le temps,
- appuyer la création de nouvelles agences, préparer leurs statuts, définir leurs objectifs et politiques, et planifier le processus de transfert,
- déterminer les principes, définir la stratégie, et entreprendre la planification nécessaire à la restructuration du secteur, et à son futur développement, et
- préparer un programme de financement, pour les mesures de crise ainsi que pour le programme de restructuration sectoriel à moyen et long terme.

La CP devrait être sous l'autorité directe du Président de la République par l'intermédiaire du Ministre de la Pêche et du Ministre des Finances. La CP comporterait de façon idéale un Président et tout au plus cinq membres, chacun ayant été choisi pour ses compétences en matière de gestion, d'administration, de technologie et de finance, mais avant tout pour ses normes élevées en matière d'éthique, pour son intégrité et pour son indépendance. Les membres de la Commission présidentielle pourront être recommandés au Président de la République par les organisations représentant le secteur industriel, le secteur artisanal, et le secteur public. De plus la commission pourrait inclure

un membre étranger, ayant l'expérience de la restructuration du secteur et de la gestion des pêches. Son Président pourrait être une haute personnalité, dotée d'une compétence reconnue en gestion et capable de traiter des tâches difficiles et sensibles sous la pression d'un calendrier très serré. Rattaché à la CP se trouverait un Secrétariat léger permanent et un personnel technique et scientifique à temps partiel, comportant des scientifiques locaux et étrangers en matière de pêche, des économistes, des planificateurs, des spécialistes de la gestion de la pêche, et des spécialistes en matières légales et administratives. Ce personnel scientifique pourrait être prêté par leurs employeurs réguliers, comme le Centre de Recherche Océanographique de Dakar -Thiaroye (CRODT), la Cellule d'Etude et de Planification (CEP) et éventuellement des institutions étrangères. La CP créerait des groupes de travail en nombre suffisant pour aborder des questions spécifiques. Leurs membres seraient composés de spécialistes techniques et de représentants de l'industrie. La CP pourrait être mise en place pour six mois. A la fin de ce mandat, elle ferait rapport de ces principales observations et recommandations au Président de la République. Suite à l'accord du Président, la CP pourrait continuer à fonctionner comme une institution à temps partiel pendant encore une autre année, de façon à surveiller et à évaluer la mise en œuvre de ses recommandations, après quoi elle serait dissoute.

Financement de la CP. Pour garantir son indépendance, la CP devrait avoir un budget autonome, financé sur une ligne spécifique du budget national et éventuellement complété par des dons provenant des bailleurs de fonds et destinés à des études et autres tâches spécifiques.

4.2.3 Consultation, négociations et construction d'un consensus

Consultation des acteurs. La crise actuelle ne peut pas être résolue sans une large consultation de toutes les parties intéressées, et dans certains cas, sans des négociations directes, qui déboucheront éventuellement sur un consensus à l'échelle du secteur. La première tâche de la CP pourrait être de re-dynamiser et de restructurer le Conseil National des Pêches auquel ce processus de concertation pourrait être confié. Il est recommandé que le Conseil limite également le nombre de ses membres aux représentants du secteur privé, y compris des organisations représentant les pêches industrielles, la transformation, les pêches artisanales, et la transformation locale ainsi que la commercialisation du poisson. Le Conseil pourrait devenir le principal forum d'échanges entre la CP et les représentants des acteurs du secteur. Son rôle pourrait être multiple: Forum de discussions, facilitateur des négociations, et finalement principal architecte du consensus autour des recommandations faites par la CP. Après la dissolution de la CP, le Conseil National des Pêches maintiendrait son rôle en tant qu'organe de consultation permanent entre le secteur privé et le gouvernement.

4.2.4 Stratégie de communication

Rôle de la communication. Les mesures à développer par la CP et le Conseil National des Pêches ont besoin d'un appui très large pour être acceptés par la communauté des pêcheurs, et l'industrie. L'avènement d'un tel appui exige une information de toutes les parties intéressées et du grand public grâce à une communication efficace et transparente sur les principaux changements dans le secteur et les raisons pour lesquelles ils sont proposés. Plus spécifiquement, une campagne de communication est nécessaire pour informer la population tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du secteur sur les progrès des activités de la CP et sur les délibérations au sein du Conseil National des Pêches, de façon à expliquer à toutes les parties intéressées pourquoi un contrôle plus intensif des activités de pêche est nécessaire, pourquoi des mesures d'amélioration de la gestion, et de restructuration sectorielle sont prévues, comment ces mesures vont affecter les pêcheurs individuels, et quelles mesures seront prises pour compenser les perdants et pour aider ceux qui auront perdu leur emploi. La campagne de communication devra également expliquer pourquoi une implication (et un financement) substantiel du secteur public est nécessaire pour aborder la situation de crise. Elle devra assurer en particulier que les communications sont équilibrées et que différents instruments sont utilisés pour atteindre ses audiences cibles.

Conception, exécution et financement d'une campagne de communication. La conception et l'exécution d'une campagne effective de communication exigent une expérience professionnelle spécifique, et ne devra pas être laissées à des administrateurs publics ou à des gestionnaires du secteur privé. Dès lors, la CP pourrait mettre en place une petite unité qui développerait et exécuterait la stratégie de communication. Cette unité aurait les fonds suffisants pour financer des opérations spécifiques, mais développerait des contacts avec des journalistes locaux et étrangers, des programmeurs, des écrivains et des cinéastes, pour attirer l'attention sur le secteur de la pêche et ses problèmes. Cette unité pourrait également explorer l'utilisation de documentaires télévisés, programmes radio et articles existants susceptibles d'illustrer les résultats dévastateurs d'une surexploitation des ressources halieutiques et de la destruction de l'environnement côtier dans d'autres pays, ou montrer les effets bénéfiques et les coûts d'une gestion appropriée de la pêche. Le financement de cette unité serait pour les bailleurs de fonds une haute priorité.

4.2.5 Action d'urgence

Les principales composantes. La CP aurait pour principales activités la préparation des réglementations, des plans et des stratégies, l'appui à la création de nouvelles agences, et la mise en place des financements pour l'entièreté du programme. La mise en œuvre des recommandations de la CP serait du ressort du Ministère de la Pêche, des agences nouvellement créées, et d'autres institutions. Cependant, la CP pourrait décider que certaines actions sont suffisamment urgentes pour qu'elles ne souffrent d'aucun retard de façons à assurer la continuation des opérations du secteur dans les meilleures conditions ou sa préparation en vue d'une action future. Ces actions, dont certaines sont détaillées dans le chapitre suivant, pourraient inclure:

- Des mesures pour préparer une réduction immédiate de l'effort de pêche sur certaines espèces.
- La mise en œuvre de la communication de stratégie.
- La mise en place de mécanismes financiers destinés à financer les futures activités.

4.2.6 Financement du programme de restructuration du secteur

Principes. Pratiquement tous les pays qui ont du faire face à une crise de leur secteur de pêche et à sa restructuration l'ont fait en combinant des fonds publics et privés. Le financement public comprend d'habitude des dotations en provenance du budget régulier annuel et du budget de développement et d'investissement national. Certains pays ont fait appel à des prêts extérieurs pour financer certains coûts. Les Philippines ont combiné des fonds publics locaux et des prêts et des dons étrangers pour financer l'introduction de système de gestion de type communautaire et des services d'appui associés pour leurs pêches artisanales. Des dons sont particulièrement appropriés pour financer la mise en œuvre des études et de la recherche, la plupart des activités liées à l'amélioration du système MCS (vérification, contrôle et surveillance) et des améliorations institutionnelles, de la formation etc. Les financements privés ont été utilisés pour financer des activités de restructuration industrielle spécifiques dans certains pays. Ainsi, l'Islande a financé sous fonds privés un fonds de restructuration de son industrie. Des banques locales et des coopératives de micro crédit ont été utilisées pour fournir des crédits à l'industrie privée et à la pêche à petite échelle. Des crédits destinés aux petites industries ont parfois reçu un appui sous forme de prêts publics nationaux et/ou étrangers. Le secteur privé paye d'habitude directement pour une partie des ajustements de ses propres équipements et établissements affectés par les activités de restructuration. Les programmes de rachat de flotte et de quotas ont été financés sur fonds public, parfois en combinaison avec des prêts étrangers (Malaisie). Dans le cas du Sénégal toutes ces options devraient être explorées. Il pourrait également faire appel à au moins une autre source de financement, susceptible d'être mobilisée pour appuyer un renouvellement de sa flotte et une restructuration de son industrie de transformation. Le Sénégal pourrait en effet explorer la faisabilité d'un appui de l'UE, en fait de fonds alloués par l'UE à la restructuration du secteur de la pêche européen, pour le transfert permanent d'un nombre limité de navires battant pavillon UE au Sénégal. Cet appui pourrait peut-être se faire en coopération avec des compagnies de pêche basées dans l'UE, comme cela a déjà été fait récemment sur une échelle relativement modeste.

Financement du programme. La restructuration du secteur de la pêche au Sénégal va requérir des ressources financières considérables. Comme le décrit le chapitre suivant, plusieurs mesures essentielles d'ajustement, visant les réglementations du secteur et les activités de développement vont requérir un appui financier substantiel. Pour exploiter de façon optimale toutes les avenues possibles pour les financements extérieurs et locaux, il est recommandé au Sénégal de créer un Comité de Coordination du Financement spécial (CCF). Le CCF comprendrait des représentants de tous les bailleurs de fonds étrangers potentiellement intéressés, des banques multilatérales, des banques privées locales, des institutions de micro crédit, des compagnies privées étrangères, et serait placé sous la présidence du Ministre des Finances. Le CCF aurait quatre rôles:

- Coordonner les activités de toutes les parties susceptibles d'être impliquées dans le financement du processus de restructuration du secteur;
- Rechercher de façon active des financements extérieurs et mettre en place des montages financiers;
- Permettre aux bailleurs de fonds d'offrir leurs commentaires sur les propositions de restructuration et sur les requêtes pour le financement des projets spécifiques, et
- Faciliter une coordination étroite entre le Ministre des Finances et les financiers.

Finalement il pourrait définir pour la CP un objectif réaliste pour le financement national et extérieur, en contrôlant qu'aucun mandat ne soit créé à moins que son financement n'existe.

Assistance technique. Le Sénégal aura besoin d'une assistance technique étrangère supplémentaire pour la restructuration de son secteur. Celle-ci pourra l'aider à concevoir et mettre en œuvre le système de quota, exécuter la planification et préparer les études détaillées reprises dans l'Annexe 1, et formuler des directives qui pourront instruire le processus de consultation locale au sein du *Conseil National des Pêches*²¹. Comme nous le verrons dans le chapitre suivant, le Sénégal aura à long terme un besoin important de services d'experts internationaux, de personnel d'ONG et autres appuis pour l'aider à la mise en œuvre de système de gestion pour les pêcheries artisanales de type communautaire, et pour étendre la couverture des programmes de formation technique et d'éducation dans les zones côtières. Le CCF pourra également coordonner les besoins d'assistance technique au secteur.

Recouvrement des coûts, principes. En toute équité, il faut que la valeur additionnelle créée par des ressources halieutiques mieux gérées ne bénéficie pas uniquement à ceux autorisés à poursuivre leur exploitation de cette ressource, mais à l'ensemble du secteur, en contribuant au remboursement des prêts et autres instruments financiers qui ont servi au financement de sa restructuration. Plus tard, à l'achèvement du remboursement, ce «revenu résiduel» nouvellement créé pourra bénéficier au grand public. La plupart des pays qui ont su restructurer avec succès leur secteur de la pêche, ont, en effet, mis en place des mécanismes pour assurer que les fonds publics utilisés pour la réduction de la flotte, l'introduction d'une gestion de la pêche plus efficace et une restructuration générale du secteur seront recouverts auprès des utilisateurs futurs des ressources halieutiques par le truchement de taxes et de redevances payées pour les licences des navires de pêche, des permis de pêche et des quotas de prise²². Forts de ressources halieutiques bien gérées, ces utilisateurs pourraient être en position de payer plus, vu l'énorme bénéfice qu'ils pourront retirer d'une exploitation de stocks halieutiques beaucoup plus importants. En pratique, la plupart des pays n'ont pas été capables de recouvrer la totalité des coûts. Leur recouvrement s'est souvent limité au remboursement des fonds empruntés. De plus, dans pratiquement tous les pays, les pêcheurs ont assumé l'entière responsabilité pour les coûts de fonctionnement du système de gestion de la pêche, de la recherche liée à

²¹ Les délibérations de la CCF, ses négociations et ses efforts en vue de réaliser un consensus pourraient être considérablement accélérés et renforcés en faisant appel à des spécialistes en matière de stratégies de négociations et de résolution de conflits.

²² Le détail de ces instruments est fourni pas l'Annexe 2.

l'évaluation des stocks et de la préparation des plans de gestion annuelle de pêche, ainsi que pour les coûts de la surveillance. Il est donc recommandé que la CP et le CCF prennent les dispositions nécessaires pour assurer un recouvrement complet des fonds empruntés utilisés pour restructurer le secteur, et que dans l'avenir, le secteur privé couvre entièrement les frais de fonctionnement annuels de l'Agence de réglementation de la pêche, y compris les activités de surveillance et la recherche liée à la pêche.

4.2.7 Discussion : Avantages et inconvénients de la CP

Pourquoi une CP. La création d'une CP n'est pas sans risque mais elle apporte certains avantages importants:

- Elle pourrait être vue par l'ensemble des parties concernées comme indépendante et impartiale (à cause de son caractère temporaire, elle sera perçue comme étant moins susceptible d'avoir son propre agenda politique);
- Sa dépendance directe du Président la met en position idéale pour mieux comprendre les objectifs et contraintes d'ensemble auxquelles est confronté le Gouvernement;
- L'établissement de la CP pourrait signaler l'importance que le Gouvernement attache à une restructuration sérieuse et immédiate du secteur, et par conséquent améliorer de façon substantielle les chances d'un appui par les différents acteurs du secteur;
- Un Conseil national des pêches re-dynamisé et restructuré pourrait assurer un processus de consultation transparent et ouvert; et
- L'existence d'un second groupe consultatif traitant de façon spécifique des questions financières, et auxquelles les bailleurs de fonds pourraient participer de façon libre, pourrait être un stimulant important pour les bailleurs de fonds pour un soutien du bailleur de fonds au processus de restructuration.

Les désavantages de la CP. L'efficacité de la CP et sa vitesse d'action peuvent en principe être contraintes par une mauvaise sélection de ses membres, un manque d'appui visible du public, et l'obstruction de l'une ou l'autre des parties concernées, qu'elles soient publiques ou privées. De mauvaises décisions quant à sa dotation en personnel pourraient compromettre l'efficacité de l'exercice depuis le début, mais un contrôle effectif par l'ensemble des parties concernées pourrait réduire ce risque. Un manque visible d'appui public peut être réduit par une campagne de sensibilisation du public efficace, comme nous l'avons discuté ci-dessus. L'obstruction par les parties prenantes peut-être minimisée en créant un processus de discussion d'élaboration de consensus transparent au sein du Conseil National des Pêches, et au sein de la CP et du CCF, dont la plupart des réunions pourraient être ouvertes au public et à la presse.

4.3 COMPOSANTES D'UN PROGRAMME SECTORIEL

4.3.1 Stabilisation du secteur

Introduction. Le programme que pourrait développer la CP pour aborder la crise grave de ressources, améliorer l'efficacité de la gouvernance et redynamiser l'efficacité et la compétitivité du secteur affectera essentiellement deux grands groupes d'activités: (i) les activités nécessaires à la fonction réglementaire (réduction de la capacité de pêche, amélioration de la gestion de la pêche, surveillance, statistiques, contrôle de la qualité des produits), et (ii) celles nécessaires à la fonction de développement ou de coordination (restructuration et renouvellement partiel de la flotte, amélioration de l'infrastructure côtière, augmentation de l'appui aux communautés côtières, renforcement des activités commerciales et de marché, expansion de la formation et de l'éducation, renforcement de la recherche de la coopération internationale). De plus, certaines actions pourront être prises par immédiatement par la CP pour éviter tout nouveau préjudice au secteur. Une des tâches principales de la CP pourrait être d'affecter des priorités aux nombreuses activités de conception, de doter en personnel de façon appropriée les différents groupes de travail qui seront en charge de ces travaux de conception et d'œuvrer pour dégager un consensus entre toutes les parties intéressées sur les conceptions proposées. Ce chapitre fournit une discussion sommaire des principales composantes du programme de la CP, son but, certains aspects importants de la conception et de la mise en œuvre, et des institutions qui pourraient avoir la responsabilité pour leur exécution. Il faut noter que la version actuelle de la stratégie sectorielle préparée par *le Ministère de la Pêche et des Transports Maritimes (avril 2001)* a déjà discuté plusieurs des composantes de ce programme.

Actions urgentes. Le tableau ci-dessous résume les actions urgentes dont le détail sera discuté plus avant dans les pages suivantes.

TABLEAU 4.3 RESUME DES RECOMMANDATIONS POUR ACTIONS URGENTES

Voir tableau	Type d'Action	PRINCIPALES AGENCES IMPLIQUEES	Recommandations
B.2	Audit de la flotte industrielle et des usines de transformation	CP	La CP recrutera une firme d'audit extérieure pour examiner la validité de toutes les licences des navires industriels et des usines, évaluer la valeur ajoutée générée au cours des 2 dernières années par tonnes de produits, et évaluer la capacité de pêche de la flotte et la capacité de transformation des usines.
B.3	Octroyer de nouvelles licences aux navires de pêches industrielles	CP	La CP demandera à la firme d'audit extérieure de proposer une liste des compagnies susceptibles de prendre en charge l'octroi des licences en utilisant des critères développés par la CP
C6	Administration d'un nouveau mécanisme d'octroi de licence	CP, ARP	La CP recrutera une firme extérieure pour proposer un système permettant d'administrer l'introduction des nouvelles licences pour les pirogues et de tester les qualifications des capitaines des navires
C.7	Formation des compétences	ARP, CAEP, autres	Le CAEP et d'autres instituts ayant une capacité de formation dans les zones côtières rurales, fourniront la formation de base en matières de sécurité et de navigation en mer

4.3.2 Réglementation du secteur

Agence de Réglementation de la Pêche (ARP)

Sommaire. Les principales activités de la CP pour améliorer la réglementation du secteur seraient les suivantes: (i) Création d'une agence de réglementation de la pêche, (ii) introduction d'un système de pêche industrielle basé sur l'existence de «droits», (iii) introduction pour la pêche artisanale d'un système de gestion de pêche de type communautaire ou de type zone géographique locale, (iv) mesures permettant de réduire immédiatement la pression de pêche et de compenser les parties concernées, (v) introduction d'autres changements dans la réglementation (légal, fiscal, cadre incitatif), (vi) introduction d'une gestion privée du port de pêche de Dakar, (vii) amélioration et expansion des activités de surveillance, (viii) amélioration des statistiques, et (ix) maintien de la qualité des produits. Chacune de ces activités réglementaires est discutées ci-dessous.

Objectif. Le mandat de l'ARP couvrira tous les aspects de la gestion halieutiques, y compris la surveillance, l'octroi des licences pour les navires, l'administration et la mise en

application des quotas. Elle aura également la responsabilité du contrôle de qualité des produits et des statistiques.

Discussion. Cette agence sera créée immédiatement après que le Président aura approuvé les recommandations de la CP. Agence autonome, elle devra disposer de son propre budget, éventuellement financé par les parties concernées du secteur de la pêche. La structure de l'ARP reflétera son mandat mais aussi les grands volets du secteur qu'elle aura à réglementer. Elle pourrait également s'inspirer des leçons tirées de l'expérience récente de la Nouvelle Zélande qui a mis au point un «registre de la pêche». La CP pourrait rechercher une assistance extérieure qui l'aiderait à préparer un plan détaillé de l'ARP, y compris ses statuts, son règlement d'ordre intérieur, ses procédures opérationnelles et sa dotation en personnel. En parallèle, un programme détaillé pour le démarrage et la sélection du personnel et sa formation peut être préparée. La conception de l'ARP devrait particulièrement prendre en compte ses relations avec les conseils locaux, et son besoin d'autonomie. Plusieurs des fonctions de l'ARP pourraient se raccorder aux activités des systèmes de gestion de type communautaire locaux mis en place dans les zones côtières rurales. Dans ce domaine, il sera essentiel d'envisager une division très pragmatique des responsabilités entre l'ARP et les conseils locaux en ce qui concerne les décisions de gestion, l'octroi des licences, les activités de surveillance, de contrôle et de surveillance des équipements et des prises, la collecte de statistiques, la formation du personnel et l'utilisation conjointe d'un personnel très peu nombreux, afin d'éviter des blocages dans la gestion et dans la surveillance au niveau local. Ces mécanismes devront être discutés et négociés avant le démarrage opérationnel de l'ARP. De même des mécanismes précis de travail devront être mis en place avec les autorités de police et le système judiciaire en ce qui concerne le traitement juridique réservé aux principaux contrevenants. Des mécanismes spéciaux devront également être définis entre le Ministère de la Pêche et l'ARP pour assurer l'indépendance de l'ARP tout en maintenant le rôle traditionnel du Ministère de la Pêche pour la mise en œuvre des politiques sectorielles.

TABLEAU 4.4
ORGANES DE REGLEMENTATION DE LA PECHE –
RESUME DES RECOMMANDATIONS

Voir Tableau	Type d'Actions	Principales Agences Concernées	Recommandations
A.1	Conception de l'ARP	La CP, Ministère de la Pêche	La CP créera un groupe de travail, avec l'appui d'un spécialiste extérieur, pour concevoir l'ARP, en préparer les projets de statuts et procédures d'opération, élaborer un plan de dotation en personnel et préparer des termes de référence et des descriptions de poste. Le groupe de travail pourra inclure une équipe chargée de préparer un scénario de « démarrage », y compris la location de bureaux, d'équipements de bureaux et informatiques, la sélection des cadres de gestion, les mécanismes financiers et le transfert d'équipements et de personnel depuis le Ministère de la pêche.
A.2	Gestion de la transition; relation avec les conseils locaux	CP, Ministère de la Pêche, CRODT, DPSP, conseils locaux	Une deuxième équipe au sein du groupe de travail devra s'assurer de l'opérationnalité des principales fonctions réglementaires au cours des phases de transition et de démarrage de l'ARP. Elle préparera un plan opérationnel destiné à maintenir les activités de surveillance et de contrôle, l'ARGOS, la collection de statistiques, et les activités de contrôle de qualité. L'ensemble du groupe de travail négociera les conseils de gestions locaux en vue d'arriver à un consensus sur la délégation des pouvoirs, la division du travail entre l'ARP et les conseils locaux, et les relations avec le Ministère de la Pêche.

Système de gestion de la pêche - la pêche industrielle

Objectif. Introduire un système de gestion de la pêche permettant un contrôle efficace de l'effort de pêche industriel, avec comme double objectif un niveau soutenable d'exploitation industrielle des ressources halieutiques et une valeur ajoutée maximale pour le pays ; à court terme, réduire la capacité de pêche de façon à permettre la reconstitution des ressources halieutiques démersales.

Discussion. Un système complet de gestion de la pêche industrielle devrait comprendre, pour être efficace, les composantes suivantes : recherche intégrée sur les aspects biologiques et économiques de la pêche, le système MCS (vérification, contrôle et surveillance), plans de gestions annuels, octroi et contrôle des licences pour les navires, les permis de pêche et droits de pêche, «chapeautés» par les deux composantes de gouvernance que sont la capacité institutionnelle et le cadre réglementaire nécessaires à un tel système intégré. Ce système pourrait également comprendre une mise en application rigoureuse de mesures de gestion secondaires, comme la création de parcs marins, les restrictions sur l'utilisation de certains équipements de pêche, et un système

d'interdictions de pêche dans certaines zones et à certaines saisons selon les espèces. La mise au point d'un système de droits d'accès pourrait être confiée à un groupe de travail fait de spécialistes locaux, assistés éventuellement par des experts étrangers (une telle assistance pourrait être financée par la FAO et la France) comme l'a d'ailleurs prévu le *Programme d'aménagement des pêches sénégalaises*, (tome 3, page 67). Le futur système devrait articuler ses mesures de gestion destinées à la pêche industrielle avec celles concernant la pêche artisanale. Le système pourrait d'ailleurs évoluer avec le temps. Dans une première étape, il se consacrerait aux mesures d'urgence pour réduire immédiatement l'effort de pêche sur les espèces démersales. La prochaine étape serait alors l'introduction d'un système intermédiaire de gestion, dont l'objectif serait d'optimiser l'effort de pêche selon les orientations des politiques sénégalaises pour le secteur. Le système pourrait par exemple favoriser les navires qui: (a) créent un pourcentage relativement élevé de valeur ajoutée par tonne de produits, et (b) ont des prises peu élevées de juvéniles. Une fois la flotte - et les équipements à terre - en conformité avec les exigences de la politique du Sénégal (voir paragraphe 3.26), le système pourrait alors évoluer vers un troisième niveau avec l'introduction des quotas ou autres instruments de droits similaires qui permettraient de répartir la distribution de la prise totale autorisée.

Réduction de la capacité de pêche ; les principes. Avant qu'un nouveau système de gestion de la pêche puisse fonctionner efficacement, il faut d'abord réduire la capacité de la flotte actuelle pour permettre aux stocks de poissons démersaux de se reconstituer. La réduction devra être conforme aux objectifs actuels du secteur pour la flotte: Augmenter les recettes d'exportation et maximiser la valeur ajoutée et l'emploi au niveau local. Etant donné les réalités de terrain, il apparaît peu probable que l'effort de pêche de la flotte artisanale puisse être réduit rapidement. La stabilisation de la capacité de pêche actuelle, et une réduction progressive de la capacité de la pêche artisanale dans le temps sont probablement ce qu'on peut espérer de mieux pour l'avenir. Dès lors, au départ, la pêche industrielle sera essentiellement la seule à porter le poids de la réduction de capacité. Ceci devrait avoir pour effet une diminution dans la part relative des espèces démersales prises par la pêche industrielle. On remarquera qu'un tel déclin relatif sera conforme à l'objectif de la politique du Sénégal qui vise à maximiser la valeur ajoutée locale et l'emploi, mais qu'initialement, il pourrait réduire les niveaux d'exportation de poissons.

Instruments pour la réduction de capacité. Une réduction de la capacité de la pêche industrielle peut se réaliser en: (i) améliorant la sélection du train de pêche au chalut en augmentant la dimension des mailles et la taille maximale des juvéniles dont la prise est autorisée; (ii) limitant la zone de pêche ; et (iii) limitant le nombre de navires autorisé à opérer, soit par une réduction de la flotte tout entière, soit en limitant le nombre de navires autorisé à fonctionner à un quelconque moment. Au Sénégal, les trois options devront être envisagées. Comme l'état des stocks halieutiques est aujourd'hui mal connu à cause des faiblesses récemment constatées dans la mise en œuvre du programme de recherche en matière de pêche, il faudra adopter une approche pragmatique pour le processus de réduction de la flotte. Le programme de réduction de la capacité de pêche peut s'exécuter par étape. Comme ses mesures de réduction sont difficiles à mettre en œuvre, la réduction initiale de la capacité de pêche devra être courageuse et substantielle. L'effet de la réduction initiale devrait être surveillé avec soin, et si les résultats escomptés

ne se réalisent pas, de nouvelles mesures devront être introduites. Le premier train de mesures de réduction devrait avoir pour objectif de protéger les stocks reproducteurs, et les stocks de juvéniles. Ses mesures viseraient à un ajustement des équipements, d'un système d'interdiction de pêche dans certaines zones et à certaines saisons, et une déduction de la flotte industrielle. Ce premier «paquet» pourrait aussi comprendre des mesures d'urgences destinées à améliorer l'efficacité du système MCS. Le second train de mesures viserait une réduction plus poussée de la flotte en recourant à des instruments comme le rachat de licence, et à une expansion des zones et périodes d'interdiction de pêche.

Le premier train de mesures. En premier lieu, la CP pourra réduire l'effort de pêche en :

- augmentant la taille minimum des principales espèces dont la prise est autorisée - les limites actuelles paraissent en effet excessivement basses,
- des mesures relatives aux équipements pour favoriser de façon substantielle les chances de fuite de la plupart des juvéniles,
- en limitant notamment les opérations dont les prises de juvéniles dans les zones côtières sont élevées, en créant des zones d'interdiction de pêche dans les zones à haute concentration de juvéniles, et en limitant le nombre de crevettiers (responsables de prises particulièrement élevées de juvéniles) et autres chalutiers de fonds opérant simultanément²³,
- en excluant les navires dont la documentation est incomplète (à déterminer par un audit externe, voir paragraphe 3.9) et ceux qui n'auront pas opéré pendant au moins un an,
- en augmentant la redevance annuelle d'une licence pour un navire de pêche industriel²⁴, et
- en étendant le système ARGOS à tous les navires en état de fonctionnement.

Pour permettre au système MCS de contrôler ses actions, de nouvelles mesures d'urgences devront être prises pour augmenter la capacité et l'efficacité du système MCS.

Audit des licences. Un audit des licences fera partie du premier paquet de mesures mise en œuvre par la CP. Cet audit ne se limitera pas à la recherche des bateaux dont la documentation est incomplète, mais il fournira également les données nécessaires à la future restructuration de la flotte²⁵. Etant donné les circonstances qui ont conduit à la prolifération actuelle des licences, il serait souhaitable que l'audit des licences soit confié à une firme d'auditeurs indépendants, recruté par la CP par appel d'offres. Cette firme sera

²³ Ceci peut se réaliser, par exemple, en n'autorisant à tout moment la pêche que du tiers des bateaux qui utilisent normalement des chaluts crevettiers.

²⁴ Cette redevance pourrait être portée à un montant compris entre 50.000 et 70.000 dollars de EU pour les chalutiers congélateurs, et entre 25.000 et 40.000 dollars des EU pour les chalutiers conventionnels. Pour chaque catégorie, les montants les plus élevés s'appliqueront aux chalutiers crevettiers.

²⁵ L'audit ne devrait pas se limiter à une revue de la documentation existante pour la licence, mais vérifier la valeur ajoutée par tonne de produits pour toutes les compagnies impliquées dans la prise ou la transformation de poissons. Il devrait également vérifier la sincérité des données relatives à la capacité du navire (puissance du moteur, type de filet et ouverture, équipement électronique, qualification du capitaine).

également responsable pour l'octroi de licences temporaires à utiliser une seule fois, comme discuté ci-dessous.

Mise en œuvre. A la suite de l'audit de tous les navires industriels possédants des licences à l'heure actuelle, la CP: (a) annulera toutes les licences existantes, et (b) donnera instruction à la firme d'auditeurs de recommander des compagnies et des opérateurs qualifiés pour recevoir une nouvelle licence temporaire pour les navires de pêche, licence qui serait valable pour une ou tout au plus deux ans. Ses compagnies auront à satisfaire aux conditions suivantes :

- ils détenaient des licences valables,
- ils ont été actifs au cours des douze derniers mois, et
- ils ne sont pas impliqués dans la pêche à la crevette.

Des licences spéciales pourraient être octroyées à des crevettiers en conformité avec les recommandations d'un panel scientifique qui évaluera l'impact des crevettiers et autres types de chalutiers sur les juvéniles et qui aura identifié des zones où la concentration de juvéniles est particulièrement élevée. Ces licences pourront inclure des limites sur le nombre de jours d'opération et sur les zones autorisées pour la pêche. Tous les navires munis de licences seront tenus d'opérer à bord l'équipement ARGOS pour permettre une surveillance adéquate.

Le second paquet destiné à réduire les efforts de pêche industrielle. Si le premier paquet n'a pas réussi à améliorer de façon mesurable le stock de démersaux en un an, un second train de mesures devra être pris pour réduire d'avantage la capacité de pêche de la flotte industrielle et introduire de nouvelles limites sur les zones et les saisons d'interdiction de pêche industrielle et artisanale. L'élimination permanente de la capacité de pêche industrielle peut se réaliser en offrant à titre de stimulant une compensation monétaire aux propriétaires de navires acceptant de retirer leurs navires. Cependant, l'introduction de ce mécanisme de rachat devra attendre que :

- un accord ait été conclut sur l'allocation finale future des espèces démersales entre les flottes industrielles et artisanales,
- des limites effectives ont été assignées à l'expansion de la flotte artisanale,
- Les composantes principales du système de gestion de la pêche finale ont été introduites et fonctionnent, et
- après que la capacité de surveillance ait été améliorée de façon substantielle. Il est hautement recommandé qu'un spécialiste externe aide à créer et à faire le suivi de la mise en place d'un tel programme de rachat de licences, étant donné les nombreux risques de cette approche²⁶.

Compensation. La réduction de la capacité de pêche (et de la capacité de transformation à terre) pourrait requérir le paiement de compensations aux parties concernées. Cette mesure pourrait toucher les pêcheurs qui perdent leur emploi de façon temporaire, à cause des saisons d'interdiction de pêche ou à cause de la révocation de licence, les propriétaires de navires dont la licence a été rachetée, et les travailleurs des usines qui

²⁶ Ces risques comprennent: un paiement excessif, l'introduction de navires rachetés dans les pays voisins et fraude.

auront été fermées. L'ARP pourrait, par conséquent, créer avec l'appui des bailleurs de fonds un *fonds social de compensation* au niveau sectoriel. Le recours à son assistance financière devrait être gouverné par une réglementation rigoureuse, et supervisé de façon vigilante de façon à éviter les fraudes. Son objectif sera de diminuer le fardeau financier immédiat imposé par les mesures de réduction de capacité, notamment sur les pêcheurs actuels et les travailleurs. En aucun cas, le fonds ne devrait indemniser complètement que les parties concernées.

Remplacement de la flotte. La CP devra définir les principes que l'ARP aura à appliquer pour le remplacement des navires. Essentiellement, ses réglementations devront assurer que la capacité de pêche nouvellement introduite et dotée d'une licence est égale à la capacité qui a été retirée. Bien que plus tard dans l'avenir les prises réelles des navires devront être contrôlées au moyen de «droits» tels des quotas, de façon à rester concurrentielles, le Sénégal aura à s'assurer que la capacité totale de pêche du pays reste dans les limites des niveaux de prises prévues.

Parcs marins, récifs artificiels. Peu d'outils ne réussissent aussi bien à créer un environnement marin productif et à minimiser les dégâts causés par la pêche de fond que les récifs artificiels. La recherche a permis de démontrer aussi les effets bénéfiques sur la reconstitution des poissons, la biodiversité et l'écologie côtière des parcs marins et des zones d'interdiction de pêche. L'effet de démonstration de ses outils de gestion est également substantiel. Dès lors, parmi le train de mesures proposées pour réduire la capacité de pêche, la CP devrait développer un programme de construction de récifs artificiels dans les zones fréquentées de façon illicite par des navires industriels, avec les conseils de pêcheurs locaux, des équipes de surveillance et des chercheurs scientifiques. De même, les scientifiques et les conseils locaux devraient mettre au point un programme national pour la création de parcs marins. La mise en œuvre d'un tel plan devrait être dirigée par l'ARP, en donnant la plus grande part de responsabilité aux conseils locaux pour leurs gestions et leurs protections.

TABLEAU 4.5
GESTION DES RESSOURCES HALIEUTIQUES, PECHE INDUSTRIELLE --
RESUME DES RECOMMANDATIONS

Voir Tableau	Types d'Actions	Principales Agences Concernées	Recommandations
B.1	Conception institutionnelle	CP, Ministère de la Pêche	La CP pourrait créer un groupe de travail comportant des spécialistes locaux et étrangers pour étudier et recommander des propositions pour la gestion future des ressources halieutiques marines du Sénégal.
B.2	Conception institutionnelle	CP Ministère de la Pêche, conseils locaux	Ce groupe de travail coopérerait de façon étroite avec les conseils locaux qui participeront à la conception et la mise en œuvre du futur système de gestion
B.3	Réglementation d'urgence, réduction de la flotte	CP, Ministère de la Pêche	La CP aura à préparer et à exécuter un premier train de mesures destinées à réduire la capacité de pêche et les efforts de la flotte industrielle en : (i) augmentant les tailles minimales des principales espèces, (ii) augmentant les mailles minimum des chaluts, (iii) en réduisant la capacité de pêche des crevettiers, (iv) en ne renouvelant pas la licence les navires qui n'auront pas la documentation appropriée, (v) en augmentant le niveau des redevances pour les bateaux industriels, et (vi) en introduisant le système ARGOS sur tous les navires opérationnels.
B.4	Réglementation d'urgence, suivi des ressources halieutiques	CP, Ministère de la Pêche, CRODT	Le Ministère de la Pêche aura à introduire un système d'urgence pour le suivi des ressources halieutiques. Son opération sera confiée au CRODT ou si celui-ci n'a pas la capacité nécessaire, à un institut de recherche extérieur.
B.5	Réglementation d'urgence, renforcement de la surveillance	CP, Ministère de la Pêche	Le Ministère de la pêche serait doté de ressources humaines et financières additionnelles pour lui permettre d'installer l'équipement ARGOS à bord de tous les chalutiers opérationnels, et pour introduire d'autres mesures destinées à améliorer rapidement l'efficacité du système MCS.
B.6	Audit	CP	La CP passera un marché avec une firme d'auditeurs indépendants pour revoir la validité de toutes les licences des navires, évaluer la valeur ajoutée créée au cours des 2 dernières, et évaluer la capacité de la flotte et la capacité de transformation des usines.
B.7	L'octroi de nouvelles licences à la pêche industrielle et au secteur de transformation	CP	La CP octroiera de nouvelles licences sur la base de critères mis au point à la suite de l'audit.

TABLEAU 4.5
GESTION DES RESSOURCES HALIEUTIQUES, PECHE INDUSTRIELLE --
RESUME DES RECOMMANDATIONS

Voir Tableau	Types d'Actions	Principales Agences Concernées	Recommandations
B.8	Compensation	CP, Ministère de la Pêche, Ministère de l'Emploi	La CP créera un groupe de travail inter ministériel destiné à définir le mode de fonctionnement d'un fonds de compensation pour le secteur de la pêche, fonds qui pourrait aider temporairement les travailleurs et les pêcheurs dont l'emploi a été éliminé à la suite des clôtures d'usines et des annulations des licences de navires.
B.9	Rachat des droits de certaines flottes, remplacement de flottes	CP, ARP, CCF	La CP et la CCF initieront une étude, conduite par des spécialistes extérieurs qui évaluera : (i) le besoin d'une facilité de rachat des droits et des vaisseaux (ii) les principes de fonctionnement, et (iii) le financement et le recouvrement des coûts. De plus, les spécialistes définiront la future réglementation de l'ARP pour le remplacement de la flotte.
B.10	Parcs Marins, récifs artificiels	CP, ARP, CRODT, conseils locaux	A l'initiative de la CP, des groupes de travail locaux seront mis en place avec la participation de tous les acteurs concernés pour déterminer la localisation des futures zones d'interdiction de pêche et des parcs marins. Ils en définiront les mécanismes de gestion et d'entretien, ainsi que les situations et les lieux où des récifs artificiels devront être placés.

Gestion de la pêche artisanale

Objectif. Créer un système viable et efficace de gestion de type communautaire couvrant toutes les zones côtières; geler l'expansion et finalement réduire progressivement la capacité de pêche artisanale.

Discussion. Le Sénégal devrait introduire au plus tôt une nouvelle approche pour la gestion de la pêche artisanale. Cette approche impliquera des groupes de pêcheurs et autres acteurs au niveau local pour déterminer l'effort de pêche local et identifier les détenteurs de droits de pêche dans des zones spécifiques. Le nouveau système devra veiller à intégrer les institutions existantes (conseils locaux pour la pêche artisanale), et à s'articuler sur le futur rôle de l'ARP à l'échelon national. L'intégration devrait s'appliquer aux efforts de surveillance au niveau local, au suivi des prises, et à la mise en œuvre de toutes les autres réglementations (statistiques, qualité). Des consultations en vue d'assurer une division de travail harmonieuse entre l'échelon national et les systèmes locaux seraient confiées au groupe de travail spécial auquel il a été fait référence ci-dessus (voir action A.2). Le système proposé pourrait s'inspirer de l'expérience à Kayar, ainsi que celle apprise des Philippines et d'autres pays. L'introduction d'un système de gestion efficace au niveau local pendra du temps (une durée de dix ans n'est pas exceptionnelle). Dès lors,

l'ARP devra prendre les dispositions nécessaires pour créer l'appui institutionnel nécessaire pour appuyer la conception, le suivi et la mise en œuvre de ce système, y compris des stratégies de communication et de création de consensus à long terme et le financement à long terme pour un appui extérieur (spécialiste et ONG). Dans ce contexte, il serait utile que l'Agence de Développement de la Pêche (ADP) tisse des liens institutionnels avec l' ICLARM (International Center of Living Aquatic Resources Management) à Kuala Lumpur, l'institut de recherche le plus avancé du monde en ce qui concerne le développement de la pêche communautaire, en vue d'un appui à long terme de la recherche. Dans le cadre de cet appui, des pêcheurs sénégalais pourraient se rendre aux Philippines pour observer le système mis au point avec l'appui de l'ICLARM et d'autres agences de bailleurs de fonds. L'introduction d'un nouveau système de gestion implique également d'examiner à l'échelle locale les réglementations et règles actuelles en matière d'équipements de pêche et de zones d'interdiction de pêche. Il faudra en effet veiller à la mise en place et à la surveillance de mécanismes destinés à assurer l'équité et la compatibilité des variations locales dans les équipements et réglementations avec les pratiques exercées dans les zones voisines.

Gel de l'effort de pêche artisanale. L'amélioration de la gestion de la pêche au Sénégal n'aura que peu de chance de réussir sans un gel immédiat de la capacité actuelle de pêche, suivi dans le futur d'une réduction de cette capacité²⁷. Ce gel peut se réaliser en combinant plusieurs des actions suivantes:

- l'introduction d'un nouveau type de licence, rendue obligatoire pour tous les navires artisanaux, avec un numéro de licence spécifique pour chaque navire, qui obligera le propriétaire de navire à se mettre en conformité avec les règles actuelles de navigation et de sécurités²⁸ ;
- de telles licences pourront être octroyées, initialement à un coût nominal et pour une période de deux ans, par les agents appartenant à une firme extérieure spécialisée dans la gestion des activités d'octroi de licences sur une large échelle, firme recrutée par la CP²⁹ ;
- assurer une compétence minimale et des exigences de sécurité en mer, tous les capitaines de pirogues seront tenus de passer un test de compétence (similaire à l'octroi d'un permis de conduire) administré par cette même firme extérieure en vue de recevoir une licence pour leurs bateaux. Des classes de formation en vue de ce test seront organisées fréquemment tout le long de la côte et organisée par le *Centre d'Assistance, d'Expérimentation et Vulgarisation pour la Pêche Artisanale* (CAEP), et/ ou tout autre institut de formation ayant les moyens de la formation rurale.

²⁷ Dans l'hypothèse où le gouvernement a déjà donné son accord à une répartition des futures prises autorisées de démersaux entre flotte industrielle et artisanale qui favorise cette dernière. C'est là une décision que la CP devra prendre au plus tôt. Si la répartition relative reste inchangée par rapport à ce qu'elle est aujourd'hui, la capacité de pêche de la flotte artisanale devrait, en principe, se réduire dans les mêmes proportions que la flotte industrielle, ce qui dans la pratique va prendre un certain temps.

²⁸ Les redevances de licence resteraient nominales pour les deux premières années, mais la licence pourrait inclure une taxe de développement au moment de son renouvellement, dont le montant annuel pourrait varier entre 500 et 1.300 dollars des EU selon la taille de la pirogue.

²⁹ Les institutions canadiennes et philippines d'éducation possèdent une grande expérience dans la formation et les tests en matière de navigation.

Programme d'appui pour les zones côtières rurales. Les mesures ci-dessus seront accompagnées par un programme d'appui élargi au secteur de la pêche. Ses principales mesures viseront à améliorer l'éducation, la formation technique et l'accès aux crédits destinés à fournir aux pêcheurs et à leurs enfants les outils essentiels pour trouver d'autres emplois avec succès. D'autres mesures pourront s'ajouter pour encourager les pêcheurs à réduire la capacité de pêche exploitant les ressources halieutiques démersales. Elles comprennent des efforts de développement destinés à augmenter le nombre de petits palangriers pour la pêche au thon, l'aquaculture et le nombre de petits crevettiers. Le paragraphe 3.30 ci-après détaille ces mesures.

TABLEAU 4.6
GESTION DES RESSOURCES HALIEUTIQUES, PECHES ARTISANALES --
RESUME DES RECOMMANDATIONS

Voir Tableau	Types d'Actions	Principales Agences Concernées	Recommandations
C.1	Introduction d'un système de gestion de la pêche sur base communautaire	CP, ARP autres	La CP mettra en place un groupe de travail à long terme pour concevoir, planifier et surveiller l'exécution d'un système national de gestion de la pêche sur base communautaire, avec l'appui de bailleurs de fonds, comme la France et d'autres.
C.2	Coordination des rôles des conseils locaux et de l'ARP	CP, ARP	Voir A.1
C.3	Créer un système d'appui institutionnel au sein de l'ARP	ARP	L'ARP créera une unité ayant pour mandat de fournir un appui permanent aux efforts locaux de gestion de la pêche. Cette unité mettra en place un programme de création de consensus permanent et un programme de communication avec des démonstrations, et administrera un appui des ONG aux conseils locaux individuels.
C.4	Assistance Technique Recherche	ADP	La ADP développera une relation institutionnelle à long terme avec l'ICLARM pour faciliter l'appui à la recherche, effectuer des échanges du personnel scientifique, faire des démonstrations d'expériences dans d'autres pays destinées aux membres des conseils locaux etc.
C.5	Réglementation	ARP	L'ARP instituera un mécanisme de revue permanent des réglementations proposées par des conseils locaux pour assurer leur équité, compatibilité et leur mise en application.
C.6	L'Administration du niveau mécanisme de licence	CP, ARP	La CP recrutera une firme extérieure pour administrer l'introduction de nouvelles licences pour les pirogues et le test des compétences des capitaines de bateaux.
C.7	Développement des compétences	ADP, CAEP, autres	La CAEP et d'autres institutions ayant des capacités de formation en zones côtières rurales fourniront une formation de base en matière de sécurité et de navigation.

4.3.3 Autres fonctions régulatrices

Amélioration de la capacité de surveillance

Objectifs. Améliorer la capacité de l'ARP (à l'heure actuelle la Direction de la Protection et de la Surveillance des Pêches, DPSP) à améliorer la sécurité en mer, à assurer le suivi des prises, le contrôle des navires et des équipements de pêche, et prester des services de surveillance dans la zone économique exclusive du Sénégal.

Discussion. Un système absolument efficace de MCS serait extrêmement coûteux. Dès lors, tout système de MCS est un compromis entre ce qui est techniquement et financièrement faisable. Au Sénégal, l'efficacité de la DPSP a augmenté avec le temps. Mais sa performance pourrait être encore améliorée de façon substantielle. La grande majorité (90%) des amendes sanctionnant des infractions constatées la DPSP n'a pas été payée. La DPSP a récemment développé un programme destiné à renforcer ses services. Les implications financières de ce programme doivent être évaluées en terme de coût efficacité. Plusieurs options existent, allant de l'expansion de la couverture du système ARGOS, à l'expansion du mandat des observateurs, l'amélioration de la capacité des navires de surveillance, etc. De plus, de nouveaux moyens devraient être développés pour le suivi, le contrôle et la surveillance de la pêche artisanale, ainsi que pour l'amélioration de la sécurité de la pêche artisanale. Ces moyens devront être intégrés dans le système de gestion sur base communautaire proposée pour les zones rurales côtières. Il faut évaluer à ce stade toutes les options techniques et humaines destinées à améliorer le système MCS et la sécurité, et choisir parmi ces options dont la mise en œuvre est la plus rapide et le ratio coût bénéfice, le plus élevé. Cette analyse hautement technique est certainement à la portée des experts de la DPSP, qui pourraient s'associer avec le groupe de travail auquel font référence les recommandations A.1 et C.2, éventuellement renforcé par une assistance technique extérieure. L'ARP pourrait alors revoir et mettre en œuvre les propositions recommandées par ce groupe. Le bon fonctionnement du système MCS est essentiel à tout système de gestion de la pêche. Il est par conséquent absolument capital que la DPSP améliore sa performance aussi rapidement que possible pour doter le Sénégal d'un système MCS plus performant lui permettant de gérer ses ressources halieutiques avec efficacité.

Statistiques de pêches

Objectifs. Assurer une production en temps opportun et fiable des statistiques de pêche.

Discussions. La collecte des statistiques de pêche est onéreuse, tout particulièrement si l'on prend en compte le faible usage qui en est fait. Il serait logique pour l'ARP de prendre la responsabilité de la collecte des statistiques dans l'avenir. L'ARP aura en effet à contrôler les prises et l'effort de pêche dans le cadre ses responsabilités de gestion des ressources halieutiques et dès lors la collecte des statistiques ne représente pour elle qu'un effort relativement marginal. En ce qui concerne la pêche artisanale, l'agence devra déterminer les moyens les plus efficaces de collecte de données dans l'avenir: conduite d'enquêtes ou suivi au lieu de débarquement ou encore échantillonnage de bateaux. Cette étude peut parfaitement être confiée au personnel statistique et scientifique des agences sénégalaises.

Conserver un contrôle de qualité efficace

Objectifs. La conservation d'un contrôle de qualité efficace au cours et après la restructuration du Ministère de la Pêche et de la création de l'ARP.

Discussions. Le Sénégal, avec un appui extérieur effectif, a pu mettre en place avec beaucoup de succès un système de contrôle de qualité efficace pour ces ressources halieutiques. Il dispose d'inspecteurs très expérimentés, d'excellents laboratoires bien équipés, et de nombreuses usines de transformation dont les exportations ont été approuvées par l'UE (voir annexe 2 pour les détails). Bien que le système paraisse fonctionner correctement, des efforts doivent être entrepris pour assurer qu'il n'y ait pas de dérapage, notamment au cours de la période où l'approvisionnement en matière première sera limité, et/ou beaucoup de bateaux arrivent avec des poissons pris à l'étranger. Deux actions peuvent être entreprises. Tout d'abord, le projet sous financement UE d'améliorer les conditions sanitaires dans les pays ACP devra se consacrer à l'éducation (permanente) du public sénégalais et des agents privés responsables du contrôle de qualité. Deuxièmement, l'ARP pourra instituer un «service d'évaluation» permanent, en association avec le secteur privé, qui reverra l'efficacité d'un échantillon d'activités de contrôle de qualité en termes de leur degré d'actualité, de leur rapport efficacité et de leur manque de corruption. Le champ d'action de ce service d'évaluation ne doit pas se limiter au contrôle de qualité, mais peut inclure l'évaluation de tous les services régulateurs de l'ARP affectant le secteur privé.

Ajustement du cadre réglementaire

Objectifs. Créer dans le temps un ensemble cohérent sur le plan interne et efficace, de textes de lois, de codes de taxation, de systèmes de stimulant public et autres réglementations applicables au secteur de la pêche qui puissent appuyer les objectifs de base de politique du secteur.

Discussions. La responsabilité des multiples lois, régimes fiscaux et autres réglementations gouvernant le secteur et ses exportations est partagée entre un très grand nombre d'institutions publiques, y compris des institutions étrangères. Il n'est donc pas surprenant que la mise en place de réglementations, lois et cadres incitatifs destinés aux opérateurs économiques dans des conditions satisfaisantes de cohérence interne, s'avère souvent être un exercice difficile. Cependant, les incohérences du cadre légal, des régimes fiscaux et des politiques de stimulation économique sont les causes principales de corruption et peuvent avoir des effets extraordinairement nuisibles sur l'efficacité et la compétitivité du secteur. De nombreuses recommandations³⁰, faites dans le passé pour améliorer le cadre incitatif destiné aux compagnies de pêches et aux usines de transformations, ont déjà été mises en œuvres : Un « statut d'entreprise » autorise les entreprises intégrées à travailler dans un environnement hors taxe ; les chalutiers peuvent acheter leur combustible diesel aux prix internationaux ; et les efforts tant publics que

³⁰ Voir notamment: Centre du Commerce International, Sénégal –Grappe Sectorielle d'Exportation: **Produits de la Mer**, Analyse de l'offre et des performances à l'exportation, Genève, Juin 2001.

privés pour promouvoir l'exportation des produits de poissons donnent des résultats (Pôle commercial). D'autres mesures ont été proposées mais n'ont pas encore été mises en œuvres, notamment : Une simplification des formalités douanières et la création d'une documentation plus lisible pour la clientèle, une disponibilité plus grande du crédit commerciale, une réduction dans les coûts de transports aériens et maritimes, une réduction des tarifs de l'électricité (les coûts de l'électricité et de l'eau sont considérés comme étant particulièrement élevés au port de Dakar ou la plupart des usines de transformation sont situées), et l'extension du « statut d'entreprise franche d'exportation » à l'ensemble des entreprises de pêches. Parmi les autres réglementations plus spécifiques qui ont été proposées, on retrouve une réduction de la taxation des déchets de poisson, qui sont utilisés localement pour produire de la farine de poisson. Les barrières non tarifaires font également partie des obstacles, bien que la probabilité d'une évolution soit, pour certaines, très faible. Des plaintes ont été formulées à l'encontre de :

- l'application de la directive 91/43/CEE de l'UE, qui régleme le contrôle de qualité pour les pays d'importations ;
- les règles d'origines pour les matières premières qui limitent le volume de thon gelé qui puisse être importé par les conserveries de thon ;
- les mécanismes de quota et de licence spécifiés entre le Sénégal ses voisins ;
- les mesures de contrôle de qualité imposées par l'administration américaine pour l'alimentation et les médicaments, la « ADP, en ce qui concerne les exportations aux USA.

Finalement, les exportateurs se plaignent du manque d'infrastructure pour la pêche artisanale, et du haut coût du matériau d'emballage au Sénégal. La CP pourrait examiner ces plaintes dans le cadre de son analyse de la législation existante, des régimes fiscaux et des mesures de stimulation, et évaluer la mesure dans laquelle elles amélioreront la cohérence interne et l'efficacité de la gestion du secteur. Ces tâches sont à entreprendre une fois que l'ARP établie et opérationnelle. Elles pourront inclure la rédaction des décrets, ordonnances administratives et autres réglementations qui affectent les activités de pêches. Au minimum, cet exercice aura pour résultat d'abolir ou de retirer tous les règlements et textes de lois superflus.

Gestion du port de pêche de Dakar

Objectifs. Assurer une gestion efficace sur le plan du coût du port de pêche Dakar, permettant à la flotte de pêche, et aux industries de transformation et de construction navale d'utiliser de façon optimale ses équipements.

Discussions. Les gestionnaires du port de pêche de Dakar ont eu pour objectifs d'équilibrer les besoins de leurs clients avec les limites imposés par les lois gouvernant l'accès et l'utilisation de la main-d'œuvre au port. Le port de pêche de Dakar est peu commun en ce sens qu'il inclut un très grand nombre d'industries de transformation et de services sur son territoire. Une bonne gestion du port de pêche par conséquent n'affecterait pas seulement l'efficacité du mouvement du poisson, mais l'efficacité de l'ensemble des industries de transformation et de services. Le port requiert des compétences de gestion et technique supérieure pour assurer son fonctionnement à la fois efficace et financièrement viable, mais aussi celui de ses clients. Pour assurer une gestion d'une telle qualité et une performance financière viable dans le future, l'autorité du port de Dakar pourrait

considérer la passation d'un contrat de gestion pour le port de pêche, sous des conditions de performance très rigoureuses et avec des incitations financières pour une performance de très haute qualité comme l'ont d'ailleurs fait dans la pratique de nombreux autres ports de pêches commerciaux dans d'autres pays.

TABLEAU 4.7
SURVEILLANCE, STATISTIQUES, CONTROLE DE QUALITE, AJUSTEMENT DU CADRE
REGLEMENTAIRE, PORT DE PECHE DE DAKAR --
RESUME DES RECOMMANDATIONS

Voir Tableau	Type d'Action	Principales Agences Concernées	Recommandations
D.1	Améliorer le MCS, et la sécurité en mer	ARP, DPSP, conseils locaux	La CP créera un groupe de travail pour déterminer les options ayant le meilleur rapport coût efficacité pour améliorer le système MCS, dont la mise en œuvre sera confiée à l'ARP
D.2	Collecte efficace de statistique	ARP, conseils locaux	L'ARP créera un groupe de travail statistique pour concevoir le système de collecte statistique pour la pêche qui sera intégré dans les autres responsabilités de collectes de données de l'ARP
D.3	Formation au contrôle de qualité	Ministère de la Pêche, ARP	Le Ministère de la Pêche créera un système de formation « permanente » pour les agents impliqués dans le contrôle de qualité, qu'ils soient publics ou privés, avec l'appui de l'UE.
D.4	Contrôle de qualité, évaluation	ARP	L'ARP introduira un service d'évaluation permanente faisant directement rapport à son conseil d'administration.
D.5	Evaluation du cadre réglementaire	ARP	L'ARP, en coopération avec les ministères des finances, du commerce et de la pêche, reverra la cohésion et l'efficacité du cadre légal, des régimes fiscaux, réglementaires et incitatifs concernant le secteur de la pêche. Des recommandations pour un ajustement pourraient être préparées dans les douze mois suivant le démarrage de la revue.
D.6	Gestion du port	Autorités du port de Dakar, ARP	L'autorité portuaire pourrait envisager de passer un contrat de gestion pour le port de pêche de Dakar, de façon à améliorer les services offerts aux utilisateurs du port et à augmenter sa viabilité à long terme.

4.3.4 Développement du secteur

Création d'une Agence de Développement de la Pêche (ADP)

Objectifs. Améliorer l'efficacité des activités de développement de la pêche, et les intégrer dans une stratégie de développement à l'échelle du secteur.

Discussions. Plusieurs éléments ont contribué à rendre difficile la coordination des activités de développement de la pêche entre les différents départements et autres institutions : Le manque d'une stratégie de développement à l'échelon du secteur, le peu

d'empressement des parties intéressées à collaborer, le manque de cohérence dans l'allocation des ressources financières disponibles et la mauvaise compréhension des véritables déterminants de la compétitivité sur les marchés mondiaux des acteurs individuels de la pêche et du secteur dans son ensemble. La correction de ces problèmes serait du ressort de la future ADP. Placée sous la tutelle directe du Ministre de la Pêche, et disposant de son propre conseil d'administration, elle comprendrait la *Direction des Pêches Maritimes* (DOPM) actuel et inclurait la *Cellule d'Etude et de Planification* (CEP). Elle pourrait également inclure des petites composantes d'autres services du Ministère de la Pêche. L'ADP aurait un conseil d'administration ou seraient représentées les principales parties intéressées, et pourrait continuer à agir en tant que contrepartie de la CCF proposée. Agence de développement, l'ADP pourrait préparer et exécuter des plans sectoriels, effectuer des études économiques, préparer des analyses de politiques sectorielles, exécuter et administrer des projets et programmes de développement, et développer une capacité d'étude des marchés de produits halieutiques. De plus, elle pourrait participer au développement de produits et faire le suivi des sources d'informations sur le marché. Sa tâche principale serait de mettre au point une stratégie de développement et de distribution intégrée pour les producteurs de poissons du Sénégal, combinant des investissements publics et des politiques sectorielles avec des investissements privés. Le but ultime de cette stratégie conjointe serait d'arriver à un mode de fonctionnement du secteur semblable à celui d'une corporation unique, ayant de multiples activités de production. Cette approche permet d'assurer l'exploitation la plus efficace des ressources halieutiques disponibles, avec une orientation prioritaire de la production sur les produits et les marchés les plus profitables. La conception de la structure de l'ADP, ses règlements d'opération et sa dotation en personnel devraient être confiés à des spécialistes en organisation du secteur privé, dont les travaux pourraient s'inspirer d'une corporation semblable en Malaisie. Bien que l'ADP aurait son propre budget à caractère public, elle pourrait en principe percevoir des revenus additionnels en imposant des redevances aux bailleurs de fonds pour l'administration et l'exécution des activités de développement.

TABLEAU 4.8
AGENCE DE DEVELOPPEMENT DE LA PECHE (ADP) --
RESUME DES RECOMMANDATIONS

Voir Tableau	Type d'Action	Principales Agences Concernées	Recommandations
E.1	Conception institutionnelle	CP, Ministère de la Pêche	La CP pourrait recruter des consultants en organisation extérieurs pour préparer les statuts, la structure organisationnelle, la dotation en personnel et les règlements administratifs ainsi que les directives d'opérations pour l'ADP. Elle établirait également un groupe de travail local pour préparer le lancement de l'ADP, trouver des bureaux et de l'équipement de bureautique, effectuer la sélection du personnel, et préparer les mécanismes financiers permettant de faciliter la transition de la DOPM et du CEP vers l'ADP.

4.3.5 Nouvelles technologies, infrastructures, restructurations des industries de transformations du poisson

Rénovation de la flotte

Objectifs.

- (a) Après la réduction de la capacité de pêche de la flotte industrielle, remplacer de façon sélective certains navires pour augmenter l'efficacité globale de la flotte ;
- (b) Introduire la flotte artisanale des bateaux conçus selon les nouvelles « technologies intermédiaires » pour exploiter des ressources halieutiques plus distantes et sous exploitées (les thons nageant en eau profonde).

Discussions. La flotte de pêche industrielle actuelle (à l'exception de certains navires thoniers) est ancienne. Cependant, le Sénégal a développé une industrie locale qui a réussi à reconstruire ses navires et à les re-conditionner de façon efficace. Dès lors, malgré leur âge, la plupart de ces bateaux sont toujours efficaces et raisonnablement efficaces pour la prise de poissons démersaux et de crevettes dans les eaux côtières, et le besoin d'un remplacement de la flotte est moins urgent que ce que l'âge moyen des navires laisserait supposer. Cependant, une fois que la capacité de pêche de la flotte aura été réduite conformément à la capacité de reconstitution des stocks halieutiques, et une fois que la structure de l'industrie de transformation se sera ajustée à des schémas stables de débarquement du poisson industriel et artisanal, on pourra envisager d'ajuster la nature de la flotte industrielle restante (en changeant le ratio entre chalutiers congélateurs et conventionnels, en introduisant des navires de pêche à objectifs multiples, capables d'opérer plusieurs types d'équipement de pêche, en modifiant les tailles de navires). Il est impossible de préciser aujourd'hui la nature exacte de cet ajustement. Dans l'avenir, il reviendra essentiellement au secteur privé de déterminer les besoins en matière de

remplacement des navires. Une compagnie de pêche basée au Sénégal a reçu récemment deux navires de pêche qui ont été retirés de la flotte de pêche de l'UE au titre du programme de restructuration du secteur UE. Ces navires ont été acquis avec l'appui financier du fonds de restructuration du secteur de la pêche de l'UE. Si à l'avenir, les compagnies sénégalaises constatent l'opportunité de remplacer leurs bateaux, elles pourraient envisager de recourir au même type de mécanisme avec l'UE³¹. Si le Sénégal se décide à signer avec l'UE un nouvel accord de pêche, il pourrait envisager d'y prévoir des mécanismes qui faciliteront les transferts de navires avec l'appui financier de l'UE.

Technologies de pêches artisanales - autres options

Objectifs. Fournir aux artisans pêcheurs de nouvelles technologies qui puissent réduire la pression de pêche sur les stocks démersaux côtiers.

Discussions. La taille de la flotte artisanale est disproportionnée et toute croissance ultérieure doit être arrêtée interdisant toute nouvelle entrée. Une combinaison de stimulants indirects et de nouvelles opportunités d'emploi pour les pêcheurs devraient progressivement entraîner une réduction de la flotte artisanale dans le futur. A l'heure actuelle, elle est presque entièrement constituée de pirogues. Malgré leur extraordinaire versatilité et leur très bonne adaptation aux circonstances locales, les pirogues ne se prêtent pas à l'utilisation de certains types d'équipements (les chaluts) ou à la pratique d'une pêche plus sophistiquée (le palangrinage au thon frais). Dans le cadre des efforts destinés à diversifier la pêche artisanale et à réduire les efforts de pêche à la pirogue sur les stocks halieutiques démersaux, les artisans pêcheurs pourraient être capables d'entreprendre de nouvelles activités de pêche. De plus, certaine technologie d'embarcations de petites tailles (bateaux à fond simple) paraissent mieux adapter aux conditions qui prévalent au Sénégal que la technologie industrielle³². L'utilisation de petits bateaux thoniers, conçus pour la pêche au thon à la palangre, mérite également d'être étudiée³³. Comme à l'heure actuelle ces technologies ne sont pas bien connues au

³¹ Les avantages sont multiples: (i) vaste échantillon de navires potentiellement disponibles, (ii) modestes exigences en matière de financement, vu l'appui financier offert par l'UE, qui limite le recours à des banques locales ou étrangères, (iii) possibilité de transférer temporairement l'équipage pour former l'équipage sénégalais, et (iv) avantages offerts par des liens permanents tissés entre l'ex-proprétaire UE et la compagnie sénégalaise (distribution, appui technique).

³² La pêche au chalut avec des petits bateaux est plus économique du point de vue combustible, moins nuisible pour les juvéniles, n'entraîne pas de déchets, a plus de valeur ajoutée, génère un nombre d'emplois à la tonne beaucoup plus élevé et crée moins de dégâts sur l'environnement marin, notamment dans les eaux côtières peu profondes. Il serait judicieux pour le Sénégal d'accorder à ce type de pêche la considération qu'il mérite pour remplacer une partie de sa flotte crevettière industrielle.

³³ La pêche de la crevette au chalut avec des petites embarcations est très développée en Asie du sud et offre de nombreux avantages sur la pêche crevettière industrielle au chalut. Les sorties de ces bateaux ne prennent que quelques jours. Ils débarquent la totalité de leur prise (à l'inverse des chalutiers crevettiers industriels dont le taux de rejet des prises peut atteindre 85%), rendant donc possible une transformation à terre de la totalité de la prise. Leurs coûts de production par tonne de produits sont nettement inférieurs à ceux des chalutiers industriels, le nombre d'emplois par tonne prise est nettement supérieur à celui de la pêche industrielle, et l'effet des petits chaluts sur l'environnement est nettement moins nuisible. L'utilisation de petits palangriers pour la pêche au

Sénégal, l'ADP pourrait envisager de créer « *un service de technologie* » qui pourrait contribuer au test de nouveaux types de bateaux par le secteur privé. Le service aiderait les opérateurs du secteur privé à importer des bateaux et de l'équipement, à arranger la formation des équipages locaux par des pêcheurs étrangers, et à modifier les modèles de bateaux et équipements étrangers pour les adapter aux circonstances locales et rendre possible leur construction au Sénégal. Ce service intégrerait les activités de vulgarisations du Ministère de la Pêche et pourrait demander le concours du « *Fonds de restructuration de l'industrie* » (voir paragraphe 3.26) pour financer son appui au secteur privé.

Infrastructure pour la pêche artisanale

Objectifs. Améliorer l'infrastructure mise à la disposition de la pêche artisanale pour conserver des produits de qualité.

Discussions. Le port et les infrastructures à terre de poisson pour la pêche artisanale ont été récemment améliorés avec l'appui de bailleurs de fonds extérieurs. Cependant, de nouveaux investissements dans plusieurs localités sont souhaitables pour permettre aux artisans pêcheurs de débarquer leurs prises dans des conditions optimales et d'assurer la qualité des produits. Aussi, la réduction dans l'effort de pêche industriel et le gel dans l'expansion de la flotte artisanale auront pour résultat un changement relatif dans les schémas de débarquement du poisson, avec une augmentation des débarquements de poisson de haute valeur par la flotte artisanale. Dès lors, si le Sénégal souhaite maintenir la très haute qualité de ces produits d'exportation de poisson, il devra assurer que depuis le moment de la prise, le poisson est proprement préservé et que des normes d'hygiène rigoureuses s'appliquent tout au long de la chaîne de transformation, depuis le débarquement de la prise jusqu'à la transformation en usine. Le Sénégal a également besoin d'être suffisamment et correctement équipé en débarcadères pour préparer le rôle plus important que jouera la pêche artisanale dans la production des espèces de haute valeur. Pour étendre d'avantage et améliorer l'infrastructure à terre destinée à la flotte artisanale, l'ADP pourra démarrer un programme de développement d'infrastructure à long terme, avec pour objectif d'identifier les endroits où les infrastructures actuelles sont insuffisantes et où les services auxiliaires (glace, eau, route d'accès, stockage temporaire, réparation de moteur, etc.) manquent ou sont inadéquats. Ce plan pourrait refléter la politique proposée par l'ADP pour la restructuration de l'industrie de transformation, et fournir la base d'un futur appui par les bailleurs de fonds.

thon est devenu rapidement très populaire en Indonésie et aux Philippines au cours des dix dernières années. Les sorties de ces bateaux peuvent durer jusqu'à un mois, durant lequel le thon est conservé sur glace. Le poisson entier est exporté au Japon. La présence de palangriers espagnols pêchant au large des côtes sénégalaises offre l'opportunité de développer une pêche viable au thon d'eau profonde qui utiliserait des navires à technologie intermédiaire construit localement, et offrirait du thon frais sur les marchés européens et américains.

Restructuration de l'industrie de transformation du poisson

Objectifs. Ajuster l'industrie de transformation du poisson de façon à ce qu'elle puisse traiter de façon optimale les futurs débarquements de poissons.

Discussions. L'industrie actuelle de transformation du poisson reflète les schémas de production historiques, dominés par la pêche industrielle, et les changements récents dans la production de la pêche artisanale. Cependant, les profils de production et de débarquements du poisson changeront probablement de façon substantielle après l'introduction de restrictions sur les pêches industrielles et artisanales, et des mesures prévues de gestion. Le secteur de la transformation devra s'ajuster à ces changements dans la production. Le processus d'ajustement peut être soit passif, c'est-à-dire entièrement laissé au marché, soit volontaire, c'est-à-dire induit par les politiques et les actions publiques. Il est recommandé que le Sénégal, par le biais de l'ADP, développe une politique de restructuration volontaire du secteur de la transformation, qui avec le temps, ajustera la capacité de production en vue de la positionner de façon optimale pour traiter les futurs débarquements de poissons. Les politiques de restructurations de l'ADP devront être basées sur des plans directeurs sectoriels à moyen terme visant à optimiser l'exploitation par le Sénégal de ces ressources halieutiques, tout en prenant en compte l'impact des futures mesures de gestion sur les profils des pêches industrielles et artisanales et de la transformation de ces produits (voir Annexe 1). Ces plans directeurs détermineront les lieux prévus de débarquement pour la plupart des poissons pris par les pêches industrielles, «intermédiaires» et artisanales, et au vu des emplacements actuels des usines de transformation, indiqueront là où la capacité devra être réduite et là où elle devra être accrue. Il est recommandé que la CP mette en place les mesures nécessaires à la création d'un «Fonds de restructuration de l'industrie» qui serait administré par l'ADP, en coopération avec le secteur privé et les bailleurs de fonds, et dont les fonds pourraient provenir d'une partie des redevances perçues sur les licences de pêche et d'usinage, ainsi que des contributions publiques et des bailleurs de fonds extérieurs. Ces fonds pourraient être utilisés pour le rachat des licences de transformations des usines qui seront définitivement fermées, et pour fournir des stimulants aux entrepreneurs désireux d'investir dans les nouveaux emplacements prévus pour le débarquement du poisson.

Restructuration de l'industrie de conserverie du thon. L'industrie de la conserverie illustre le besoin critique de restructuration de l'industrie de transformation. Le secteur du thon au Sénégal a connu un déclin substantiel au cours des dix dernières années. Les trois dernières conserveries restantes souffrent à l'heure actuelle d'un manque de matières premières, et leurs coûts de production sont relativement élevés lorsque l'on les compare à leurs concurrents en Côte d'Ivoire et en Thaïlande. Le manque chronique de matières premières est devenu beaucoup plus aigu à la suite de l'arrêt récent des négociations entre l'UE et le Sénégal, avec pour résultat la clôture de la zone d'exclusivité économique du Sénégal aux navires battant pavillon UE, c'est à dire pratiquement à l'ensemble des ressources en thon prises par les navires de l'UE. L'industrie est restée en vie grâce à une protection tarifaire dont jouit le thon en boîte du Sénégal sur le marché UE, et grâce à la récente injection massive de fonds publics dans une des conserveries. Les efforts passés de restructuration de l'industrie n'ont pas réussi et le soutien récent du gouvernement pour maintenir en vie une usine en faillite a fait naître des doutes sur les objectifs véritables de

la politique publique. L'industrie internationale de la conserverie du thon est dominée par un petit nombre de gros conglomérats opérant à l'échelle mondiale. La plupart du thon est en effet mis en boîte dans des conserveries de thon à très haute efficacité en Thaïlande, avec des coûts de production inférieurs de 25% à ceux pratiqués au Sénégal. La demande mondiale pour le thon en boîte a marqué une lente tendance à la hausse au cours des vingt dernières années. Les prix en termes réels ont chuté. Par contre, la demande de produits innovateurs tels le thon en sachets de plastique semble se maintenir beaucoup mieux. Si l'UE devait à l'avenir réduire la tarification du thon en boîte des pays ACP, comme d'ailleurs elle le prévoit, l'industrie de conserverie du Sénégal, telle qu'elle est structurée à l'heure actuelle, ne serait plus capable de faire face à la concurrence internationale.

Besoin urgent de restructuration. La crise actuelle dans l'approvisionnement des matières premières devrait stimuler un sentiment d'urgence en ce qui concerne la restructuration du secteur de la conserverie. Il est recommandé que la CP aborde directement cette question. A cet effet, elle pourrait créer un groupe de travail qui comprendrait des représentants de l'industrie et des parties concernées sur le plan financier, y compris le Ministère des Finances. Son mandat sera de déterminer comment fermer deux des trois usines restantes, dont l'efficacité et la gestion laissent le plus à désirer (un des candidats à la fermeture est de facto propriété publique), et concentrer toutes les activités sur la conserverie restante. Cette dernière, qui fonctionne toujours de façon profitable, pourrait se convertir à la production de thon en sachets de plastique. La réduction du nombre d'usines permettrait à la conserverie restante un approvisionnement adéquat en matières premières³⁴. Ceci relèverait l'utilisation de sa capacité, avec pour corollaire de réduire considérablement les coûts de production, et de la mettre en position concurrentielle sur les marchés mondiaux même après la diminution, voire l'abolition, de la protection accordée aux pays ACP en Europe. Le tarif actuel et les autres contraintes sur l'importation de thon surgelé et celle des boîtes de conserve, et les taxes locales sur les déchets de poisson utilisés pour la production de farine de poisson devraient être également révisés pour assurer des conditions optimales de fonctionnement à la conserverie de thon sénégalaise. Sans une restructuration, la conserverie au Sénégal n'a que très peu d'avenir.

La transformation des espèces petits pélagiques. Les prises artisanales de petits pélagiques, principalement des sardinelles, représentent environ 65% des prises totales en 2000. Les petits pélagiques sont principalement consommés localement, après avoir été transformé de façon traditionnelle, bien qu'un nombre croissant (officiellement environ 3%) soit exporté vers les pays de la région³⁵. Le Sénégal n'a que très peu d'alternative pour

³⁴ La conserverie restante peut assurer un approvisionnement adéquat en matières premières en combinant des contrats passés localement avec les navires étrangers et des achats de matières premières sur le marché mondial.

³⁵ Plusieurs options existent en théorie pour l'utilisation des petits pélagiques. Au Pérou et au Chili, par exemple, ils sont transformés en farine de poisson. Pour rentrer en concurrence avec ces leaders du marché, le Sénégal devrait arriver à un coût inférieur à 35 dollars EU pour la tonne de produits frais débarqués. Vu qu'il s'agit d'une industrie à haute intensité de capital, exigeant des économies d'échelle et grande consommatrice d'énergie, le Sénégal ne semble pas avoir d'avantages comparatifs à cause du coût de son électricité et de sa dépendance de la pêche

l'utilisation de ses petits pélagiques à part la transformation locale pour des produits traditionnels. Il est recommandé que le Sénégal explore avec vigueur les moyens d'améliorer la qualité de ses produits traditionnels en vue d'augmenter le volume de leurs exportations et d'accroître leur valeur ajoutée. Ces améliorations pourraient provenir de l'introduction de techniques plus performantes pour le séchage, le salage et le fumage, d'un meilleur emballage des produits, de meilleures conditions de transport, et du développement de nouveaux marchés. Il est recommandé que l'ADP, par le truchement de son «*Fonds de restructuration de l'industrie*» appuie ces améliorations ainsi que des activités de formation³⁶.

artisanale pour la production de farine de poisson à partir de ces petits pélagiques. Cependant, l'exportation de petits pélagiques frais est possible sur des niches, relativement étroites, en Espagne, en Italie et en France. Mais ces marchés très exigeants sur le plan de la qualité requerraient une livraison aérienne le lendemain. Finalement, les petits pélagiques peuvent aussi être exportés en blocs surgelés, pour lesquels existe un marché mondial important, dominé par un petit nombre de grosses compagnies, essentiellement les flottes de l'ex-Union soviétique et les flottes de grands chalutiers pélagiques de Hollande, d'Allemagne et d'Irlande. Pour rentrer en concurrence avec ces dernières, le Sénégal devrait arriver à produire des blocs surgelés à un coût variant de 225 à 300 dollars EU la tonne fob, selon les espèces. Le Sénégal ne parait pas disposer des navires et des installations à terre qui lui permettrait de se lancer de façon concurrentielle sur ce marché.

³⁶ Voir Centre du Commerce International: Sénégal, Grappe Sectorielle d'Exportation: Produits de la Mer, Genève, Juillet 2001

TABLEAU 4.9
REMPLACEMENT DES NAVIRES, INTRODUCTION DE NOUVELLES TECHNOLOGIES,
CONSTRUCTIONS D'INFRASTRUCTURES, RESTRUCTURATION DE L'INDUSTRIE DE
TRANSFORMATION DUP POISSON -- RESUME DES RECOMMANDATIONS

Voir Tableau	Type d'Actions	Principales Agences Concernées	Recommandations
F.1	Renouvellement des flottes	ADP	L'ADP explorera les moyens de formaliser les pratiques actuelles consistant à transférer les navires excédentaires de l'UE au Sénégal en utilisant le financement disponible des fonds UE pour la restructuration de son secteur de la pêche.
F.2	Transfert de technologie	ADP	L'ADP envisagera la création d'un <i>service technologie</i> qui pourrait incorporer les services de vulgarisation de la pêche existant.
F.3	Développement d'infrastructure	ADP, bailleurs de fonds extérieurs	L'ADP développera un plan de développement d'infrastructure à long terme pour la pêche artisanale et intermédiaire.
F.4	Appui financier à la restructuration de l'industrie	CP, ADP, Ministère des Finances, bailleurs de fonds extérieurs	La CP initiera la conception et l'établissement d'un « fonds de restructuration de l'industrie », qui pourrait être alimenté par des contributions financières du secteur privé (redevances perçues sur les licences de pêche et de transformation), des contributions publiques et l'appui des bailleurs de fonds extérieurs. Ses financements pourront appuyer le test de nouvelles technologies navales, des activités pilotes d'aquaculture, la restructuration de l'industrie de la transformation, et les améliorations de qualité des produits de la transformation traditionnelle.
F.5	Restructuration des conserveries de thon	CP, ADP, Ministère des Finances	La CP établira un groupe de travail comprenant des représentants de l'industrie, des parties concernées sur le plan financier et des spécialistes en réorganisations industrielles, pour préparer les recommandations finales destinées à consolider l'industrie en une seule opération.

4.3.6 Appui aux zones côtières, formation, éducation, micro crédit

Création d'un programme d'appui à long terme pour les zones côtières

Objectifs. Créer un environnement favorable à une réduction continue du nombre d'artisans pêcheurs.

Discussions. Même si des mesures directes pour geler l'expansion des efforts de pêches artisanales paraissent politiquement et techniquement faisable, il semble néanmoins peu probable qu'une réduction soutenue de l'effort de pêche artisanale puisse être imposée «par le haut». L'expérience dans plusieurs autres pays a montré que de nombreux

pêcheurs «à long terme» restent insensibles aux stimulants offerts pour qu'ils abandonnent leur métier. Par contre, beaucoup de leurs enfants sont désireux d'abandonner la tradition familiale pourvu qu'ils soient bien éduqués. De nombreux artisans pêcheurs temporaires sont désireux de revenir vers des emplois à terre si les coûts de transaction de ce retour (formation, appui financier pour participer à l'investissement de départ) sont couverts. Dès lors, la stratégie pour réduire la pêche artisanale devrait impliquer des mesures indirectes et à long terme destiné à encourager les pêcheurs et leurs enfants à rechercher de nouvelles sources d'emplois.

Educatons techniques. Il est recommandé que la CP, en coopération avec le Ministère de l'Education, le *Centre national de formation des techniciens des pêches et de l'aquaculture* et d'autres institutions de formation technique, développe un programme à long terme dans les zones côtières capable de:

- doter d'une éducation primaire tous les enfants dans les zones de communautés côtières,
- fournir une éducation secondaire à 50% des enfants éligibles,
- fournir une éducation technique à 5000 pêcheurs par an au cours des six prochaines années.

Ce programme devrait permettre de réduire la capacité de pêche de la flotte artisanale d'environ 20 à 30%, et de plus, freinerait considérablement l'entrée des enfants des pêcheurs actuels dans la profession. Il pourrait être financé au titre des projets d'éducatons appuyés par les donateurs actuels. Une autre option consisterait à avoir un programme spécifiquement conçu pour les communautés de la zone côtière et de le présenter aux bailleurs de fonds.

Renforcement des micros crédits. Les efforts de formation et d'éducation dans la zone côtière devraient être combinés avec une extension du système de micro crédit qui fonctionne déjà au Sénégal et fournit une part importante des crédits d'investissements utilisés pour l'achat des bateaux, moteurs et filets. Pour la plupart, ces programmes fonctionnent bien, tant au Sénégal qu'à l'étranger. Il est recommandé que la CP crée un groupe de travail composé de spécialistes locaux en micro crédit, de représentants des bailleurs de fonds et de représentants du Ministère des finances avec pour mandat de développer un programme destiné à augmenter de façon substantielle la couverture du micro crédit en zone côtière. Ce programme pourrait être autofinancé, mais pourrait recevoir un capital initial de démarrage, assorti d'une assistance importante de formation et d'administration fournie par les bailleurs de fonds et les projets de micro crédit existants.

L'aquaculture. Dans le passé, le Sénégal a expérimenté diverses techniques de culture de poissons, avec l'appui des bailleurs de fonds. Plusieurs de ces technologies semblent viables et prometteuses. Elles offrent donc des opportunités aux artisans pêcheurs de se reconvertir en évitant des essais malheureux de culture du poisson, dont la plupart, une fois quitté le stade pilote et devenues activité commerciale ou en petite entreprise, se sont soldées par des échecs. La prudence est donc de rigueur dans le développement de la culture de poissons, et le Sénégal veillera à lui assurer un appui public approprié (recherche, politique d'octroi de licence, vulgarisation). Le gouvernement pourrait également recourir au «fonds de restructuration de l'industrie» pour aider la constitution

de capital de départ, notamment pour des investissements aussi cruciaux que les installations d'élevage privées.

TABLE 4.10
PROGRAMME D'APPUI A LONGS TERMES
POUR LES ZONES COTIERES, MICRO CREDIT--
RESUME DES RECOMMANDATIONS

Voir Tableau	Type d'Actions	Principales Agences Concernées	Recommandations
G.1	Expansion de l'éducation et de la formation	CP, Ministère de l'Education, instituts de formation technique, bailleurs de fonds.	La CP, en coordination avec le Ministère de l'Education, pourrait créer un groupe de travail pour la conception et la préparation d'un projet d'éducation et de formation en zone côtière en vue d'un financement extérieur.
G.2	Expansion du micro crédits en zones côtières	CP, Ministère des Finances, bailleurs de fonds.	La CP, en coopération avec le ministère des finances et les organisations de micro crédit existantes, pourrait développer un programme d'expansion de la couverture des organisations de micro crédit à l'ensemble de la zone côtière.

4.3.7 Renforcement des exportations de poissons, coopération régionale

Renforcements des exportations de poissons

Objectifs. Assurer que toutes les exportations de poissons soient produites de la façon la plus efficace et utilisent des stratégies de commercialisation qui optimisent les prix. Explorer de nouveaux marchés.

Discussions. La plupart des exportateurs de poissons actuels, qu'ils soient grandes entreprises industrielles intégrées, firmes indépendantes de transformation, intermédiaires ou exportateurs locaux de produits de poissons traditionnels, fonctionnent de façon indépendante, et recherchent des marchés pour leurs propres produits. Les entreprises intégrées, notamment si elles ont des actionnaires étrangers, ont une bonne compréhension des marchés étrangers, et leur intelligence du marché est à jour. Ceci n'est pas le cas pour de nombreuses autres entreprises dont la taille ou la capacité ne leur permet pas d'explorer comme il le faudrait le potentiel des marchés et les nouveaux développements en matière de produits. Les exportateurs du Sénégal pourraient renforcer leur collaboration en créant une stratégie d'exportation plus intégrée, basée sur un partage des informations de marché et une répartition de la production entre différentes usines de transformation. Cependant, cette approche n'est possible que lorsque l'industrie de la transformation aura été restructurée. Mais les résultats rencontrés en Thaïlande et en Islande montrent qu'elle est susceptible d'apporter des bénéfices majeurs à toutes les parties concernées, en améliorant la capacité d'utilisation de l'industrie, en améliorant le

niveau général de la qualité pour l'ensemble des exportations de poisson, et en réduisant les coûts de distributions de transport et de vente. Il est recommandé que la ADP mette en place une équipe de spécialistes de la distribution et des représentants de l'industrie pour développer le scénario d'une telle coopération de l'industrie. L'industrie pourrait envisager des moyens d'améliorer l'efficacité et de réduire les coûts des transports aériens et maritimes, le développement conjoint de produits, et des campagnes de publicités conjointes, y compris le développement d'une marque de qualité pour les produits du Sénégal³⁷.

Coopération régionale

Objectifs. La gestion régionale conjointe des ressources halieutiques, la coordination de la recherche, l'intégration régionale de la surveillance, la commercialisation conjointe de certains produits de poisson.

Discussions. De nombreuses espèces de poissons qui sont prises à l'heure actuelle dans les eaux sénégalaises migrent tout le long de la côte d'Afrique de l'Ouest. Idéalement la coordination de leur gestion devrait se faire au niveau régional. Les nombreux efforts déployés dans le passé pour créer cette coopération régionale n'ont malheureusement pas abouti, probablement parce que les pressions pour la coordination étaient limitées, et que la coordination envisagée était imposée par le haut, impliquant principalement le personnel scientifique de la recherche et les administrateurs de la pêche. Malgré un appui extérieur considérable, le Sénégal et ces voisins manifestent des grandes différences d'aptitude dans la conduite des recherches en matière de pêche, dans le maintien des services de surveillance et dans la gouvernance du secteur. Le Sénégal a conclu des accords de pêche avec plusieurs de ses voisins qui ont permis aux navires du Sénégal et à ses pirogues d'obtenir facilement à Dakar des licences leurs permettant de pêcher dans des eaux étrangères. Ces arrangements ont été très bénéfiques pour le Sénégal: La crise des ressources halieutiques aurait pu être bien pire si la flotte sénégalaise n'avait pas eu l'option de pêcher à l'étranger. Les estimations des prises du Sénégal dans les eaux étrangères sont loin d'être unanimes, mais certains estiment que 30% des espèces démersales prises par des flottes battant pavillon sénégalais pourraient avoir une origine étrangère. Ces accords représentent donc une véritable bouée de sauvetage pour l'industrie sénégalaise. Malheureusement, les bénéfices de ces accords ne sont pas partagés de façon égale entre le Sénégal et ses voisins : Les prix payés pour les licences étrangères sont modestes, et la plupart des pays n'ont pas d'instituts de recherche, d'instruments de surveillance, et d'administration efficace de la pêche qui leur permettraient de suivre et contrôler le mouvement des navires sénégalais. A un moment ou à un autre, les voisins du Sénégal sont donc susceptibles d'exiger une révision des accords actuels pour les rendre plus favorables. Il est donc recommandé que le Sénégal (l'ADP et le Ministère de la Pêche) prennent l'initiative d'ouvrir le dialogue sur ces accords de pêches, avec pour objectif des accords plus équitables et des activités

³⁷ Pour des propositions détaillées que le groupe de travail pourrait examiner, voir Centre du Commerce International: Sénégal, Grappe Sectorielle d'Exportation: Produits de la Mer, Genève, Juillet 2001, pp10-13.

conjointes³⁸. Ces mécanismes conjoints constitueraient la première étape d'un processus devant conduire à une gestion conjointe des ressources halieutiques régionales et de l'effort de pêche. S'il est clair que ce processus va exiger beaucoup de temps, il est aussi évident qu'il y a avantage à le lancer au plus tôt.

Mouvements des artisans pêcheurs. Les pêcheurs sénégalais pêchent tout au long de la côte d'Afrique de l'Ouest et même jusqu'en Angola. Cette situation profite de façon substantielle à l'économie sénégalaise. Cependant, l'impact des flottes sénégalaises sur les stocks de poissons locaux et les pêcheurs locaux a reçu beaucoup moins d'attention. Néanmoins, des chercheurs en Mauritanie ont fait part en privé de leurs préoccupations quant à l'impact des activités de la pêche artisanale sénégalaises exercées sans contrôle sur les stocks locaux dans des zones côtières considérées comme sensibles. L'effort de pêche en Guinée-Bissau et en Guinée Conakry a augmenté de façon substantielle, et pourrait déjà menacer la santé des stocks halieutiques existants. Il est donc recommandé que le Sénégal développe une stratégie conjointe avec ses voisins visant à mieux contrôler les mouvements de ses artisans pêcheurs et réglementer les futurs mouvements de bateaux, les mécanismes d'octroi de licence et les prix, et les mécanismes pour le débarquement des poissons locaux et la transformation locale de la prise. Sans un consensus sur cette coordination et cette stratégie, le Sénégal pourrait s'exposer à des pressions diplomatiques considérables de la part de ses voisins pour qu'il limite le nombre de ses pêcheurs travaillant dans leurs pays.

³⁸ Par exemple, l'institut de recherche de Mauritanie, qui est bien équipé et dispose d'un personnel relativement important et bien formé, pourrait se voir confier l'étude de certains stocks sur une base régionale. Le Sénégal, dont les activités de surveillance sont bien développées, pourrait apporter ce genre de service sur une base régionale. Certains types de produits de la mer pourraient faire l'objet d'une commercialisation et recherche de marché conjointe. D'autres pays encore pourrait bénéficier de l'assistance du Sénégal pour améliorer leur contrôle de qualité

TABLE 4.11
RENFORCEMENT DES EXPORTATIONS DE POISSONS, COOPERATION REGIONALE -- RESUME
DES RECOMMANDATIONS

Vair Tableau	Type d'Action	Principales Agences Concernées	Recommandations
H.1	Coopération de l'industrie	ADP	La ADP pourra appuyer un groupe de travail de spécialistes de la transformation et de la distribution ainsi que des représentants de l'industrie pour développer un scénario de coopération industrielle impliquant la production et la commercialisation conjointe de produits, la mise en commun de renseignements concernant la commercialisation, et l'organisation de campagne conjointe de vente de et de promotion.
H.2	Coopération régionale et internationale	ADP, Ministère de la Pêche	La ADP et le Ministère de la pêche pourront initier un dialogue avec les pays voisins pour discuter les accords de pêche existant et la coopération régionale dans des domaines tels la recherche en matière de pêche, la surveillance et la coordination des mesures de la gestion de la pêche.
H.3	Consultation régionale	ADP, Ministère de la Pêche, Ministère des Affaires Etrangères	La ADP pourrait initier un dialogue avec les voisins du Sénégal pour développer une stratégie conjointe destinée à mieux contrôler les mouvements des pêcheurs et à développer un consensus sur des questions telles les débarquements locaux et le traitement, les limites futures aux mouvements des navires, le prix des licences, etc.

4.3.8 Restructuration du Ministère de la pêche, renforcement en matière de pêche

Restructuration du Ministère de la Pêche

Objectifs. Conserver un Ministère de la pêche viable et efficace.

Discussions. L'établissement d'une Agence de Réglementation de la Pêche séparée (ARP) et d'une Agence de Développement de la Pêche (ADP) changera de façon substantielle les tâches et la nature du Ministère dans l'avenir. Ses tâches actuelles combinent administration du secteur, son développement, fonctionnement des services sectoriels, et analyse en matière de politique et de réglementation³⁹. Ce rapport recommande que les

³⁹ Le Ministère actuel comporte trois directions principales: (i) Pêche maritime, dont les divisions ont pour domaine de responsabilité la pêche industrielle et la pêche artisanale, la commercialisation du poisson, la gestion de la pêche et des services régionaux, (ii) Pêche continentale et aquaculture, dont les divisions ont pour domaine de responsabilité la pêche continentale, l'aquaculture, la gestion des ressources et des services régionaux, et (iii) Protection et surveillance de la pêche, dont les divisions ont pour domaine de responsabilité les opérations, la surveillance en mer et à terre, l'exploitation et le contrôle, et la logistique. Sept cellules et services

fonctions réglementaires soient transférées à l'ARP, indépendante et nouvellement établie, tandis que les fonctions de développement soient reprises par l'ADP. Les activités restantes du Ministère de la pêche vont se modifier si un tel scénario est adopté. Son rôle deviendrait alors beaucoup plus limité, et il se concentrerait essentiellement sur l'analyse en matière de politique et le développement, la gestion des activités de services (l'institut de formation de pêche, les aspects légaux et internationaux, et l'évaluation de la performance de l'ADP). Il est recommandé que la CP, en coordination avec le Ministère de la Pêche, établisse un groupe de travail pour évaluer les changements à apporter à la structure actuelle et la façon de les mettre en œuvre.

Formation du personnel

Objectifs. Créer un système d'éducation permanente pour l'ensemble des institutions impliquées dans le secteur de la pêche (Ministère de la Pêche, ARP, ADP, CRODT, organisations professionnelles).

Discussions. Toutes les recommandations de ce rapport n'ont qu'un seul but : créer un secteur de la pêche dont la gouvernance soit satisfaisante, l'exploitation de ressources halieutiques bien gérées est efficace, susceptible de créer de nombreux emplois et un maximum de valeur ajoutée pour appuyer une industrie de la transformation et de la commercialisation du poisson concurrentielle et efficace. Pour atteindre un tel objectif, toutes les parties concernées devront nécessairement s'ajuster à la nouvelle «culture» du secteur, faite de bonne gouvernance, donc de transparence, et de coopération entre le secteur public et le secteur privé. Nombreux sont les membres du personnel du Ministère de la Pêche et d'autres institutions du secteur qui ont une bonne formation, sont compétents, mais sont déçus par le manque de gouvernance dans le secteur. Ils ont besoin de l'exemple de leurs supérieurs pour modifier leur comportement et le rendre conforme à cette nouvelle culture. Mais ils ont également besoin de se former pour mieux se préparer à un environnement de travail beaucoup plus exigeant. Relever ce double défi fait partie du programme de restructuration du secteur. Il est recommandé que la CP développe des plans pour un système de formation permanente qui soit disponible au personnel et à la direction de toutes les institutions qui opèreront dans le secteur dans le futur, y compris les organisations professionnelles du secteur privé. Une telle formation pourrait être préparée et dispensée par les unités de formation du personnel dans les départements de ressources humaines de ces institutions ou si nécessaire, par des programmes de formation extérieurs, gérés par le Ministère de la Pêche.

sont rattachés au cabinet du Ministre: (i) Administration et équipement, (ii) service de communication, (iii) Cellule d'études et de planification, (iv) Centre d'essai technique et de vulgarisation de la pêche, (v) service d'inspection, (vi) Centre national de formation des techniciens de la pêche et de l'aquaculture, et (vii) Cellule de coordination de la formation et des ressources humaines.

La recherche en matière pêche; le rôle futur de la CRODT

Objectifs. Renforcer la capacité du CRODT et d'autres instituts de recherche à exécuter des recherches essentielles en matière de pêche dans les eaux du Sénégal.

Discussions. Après de nombreuses années d'excellents services, la capacité de la CRODT à exécuter des recherches en matière de pêche a été compromise de façon substantielle. La CRODT a rencontré certains problèmes financiers causés par la livraison récente de l'un de ses deux bateaux de recherche.

Son manque de personnel est devenu un problème majeur. Plusieurs de ces quinze scientifiques ont quitté l'organisation, et le personnel restant est absorbé par la prestation de services de consultation à des organisations internationales et à des institutions locales. Les programmes de recherche réguliers du CRODT en ont souffert sérieusement. Il ne paraît plus être en mesure de pouvoir fournir les estimations sur l'impact probable d'une certaine réduction de l'effort de pêche sur les stocks halieutiques. Le manque de personnel a rendu impossible la préparation par le CRODT des plans annuels de gestion pour des groupes d'espèces. En résumé, le CRODT semble ne plus être capable de maintenir son excellente performance du passé. Si le Sénégal doit améliorer la gestion de ses ressources halieutiques, il aura besoin d'une recherche en matière de pêche qui soit à la fois précise et disponible en temps opportun et d'un suivi de ces ressources halieutiques. Sans un changement, le CRODT ne sera pas capable d'assurer un tel service. Cette question est particulièrement complexe car le CRODT fait partie du complexe de la recherche agricole et n'a que des liens indirects avec le Ministère de la Pêche. Dès lors, une action sera nécessaire pour assurer la coordination avec le Ministère de l'Agriculture. Le Sénégal pourrait essayer plusieurs approches qui permettraient d'améliorer très rapidement sa capacité d'effectuer de la recherche en matière de pêche:

- il pourrait recruter des scientifiques expérimentés (locaux/ ou étrangers, peut-être d'ailleurs fournis par la FAO ou peut-être d'autres bailleurs de fonds) pour améliorer immédiatement la capacité de recherche du CRODT,
- il pourrait demander aux instituts de recherches étrangers de fournir une assistance directe et temporaire;
- il pourrait demander aux instituts de recherche étrangers d'exécuter certains programmes de recherche au Sénégal.

A l'heure actuelle, il n'est pas facile de déterminer qu'elle est l'approche qui pourrait répondre rapidement et de façon efficace. Les scientifiques de très haut calibre sont rares, les instituts étrangers de recherche sont bien connus pour le temps qu'il leur faut pour préparer de nouveaux programmes de recherche. Néanmoins, sans une recherche fiable il pourrait être beaucoup plus difficile de créer un système de gestion viable de la pêche, et une action urgente est nécessaire.

TABLE 4.12
RESTRUCTURATION DU MINISTERE DE LA PECHE,
FORMATION DU PERSONNEL, RECHERCHE EN MATIERE DE PECHE --
RESUME DES RECOMMANDATIONS

Vair Tableau	Type d'Action	Principales Agences Concernées	Recommandations
I.1	Redéfinir le rôle du Ministère de la Pêche	CP, Ministère de la Pêche	La CP, en collaboration avec le Ministère de la Pêche, pourrait établir un groupe de travail pour évaluer les changements à envisager dans le rôle actuel des ministères et leurs structures, et comment ces changements pourraient être mis en œuvre.
I.2	Formation du personnel	ADP, ARP, CRODT, Organisations professionnelles	La CP, pourrait développer des plans pour un système de formation permanent qui serait disponible pour le personnel et les cadres de toutes les institutions qui opéreront dans le secteur dans l'avenir, y compris des organisations professionnelles du secteur privé.
I.3	Augmenter la capacité de recherche en matière de pêche	CP, CRODT, ARP, Ministère de l'Agriculture.	La CP, aura à investiguer comment la capacité de recherche de la pêche au Sénégal pourrait être améliorée rapidement. En (i) recrutant du personnel scientifique expérimenté (local et/ou étranger) pour améliorer la capacité de recherche du CRODT, (ii) établissant des liens avec d'autres instituts de recherche pour fournir une assistance temporaire ; (iii) demandant aux instituts de recherche étrangers d'exécuter directement certains programmes de recherche au Sénégal.

ANNEXE 1

LE ROLE DE LA PLANIFICATION DANS LA RESTRUCTURATION DU SECTEUR

La restructuration d'un secteur, quel qu'il soit, requière une planification rigoureuse au démarrage. Pour préparer un ajustement du système de gestion des ressources halieutiques et des ajustements structurels liés du secteur de la pêche, cinq types de « plans » pourraient être utilisés par la CP, et l'ARP:

- **Plans de mise en œuvre** qui fournissent des détails de plusieurs projets, études, recherches et actions institutionnelles et légales, dont la mise en œuvre sera nécessaire dans le temps. Les plans de mise en œuvre comprennent des calendriers de projets détaillés, leurs exigences en matière de financement et la source de ceux-ci, et peuvent comprendre des calendriers de passations de marchés et des plans de dotations de personnels. Les plans de mise en œuvre permettent également de faire le suivi des progrès de l'impact de la stratégie. Les plans de mise en œuvre ne sont pas des documents analytiques. Ils fournissent un plan pour les actions physiques et le suivi des implications financières. Ils sont particulièrement utiles pour les investissements en terme d'usine et d'infrastructure, deux grands programmes d'éducation, et des programmes de restructuration complexes.
- **Les plans de gestion de la pêche** sont des plans annuels qui analysent l'état des stocks d'espèces halieutiques spécifiques ou groupes d'espèces, et leur pêche. Ils évaluent l'impact de la capacité de pêche actuelle et de la capacité désirée pour le futur, et analyse les prises et parfois revoient la performance financière de différents types de bateaux. En utilisant l'analyse la plus récente de l'évaluation des stocks et l'évaluation de la performance financière des bateaux, un plan de gestion de la pêche va définir et justifier la Prise Maximale Autorisée (PMA) pour l'année suivante. Dans certains cas, le plan pourra également analyser et recommander des allocations de quotas, ou des politiques d'octroi de licence qui pourront permettre à la PMA d'être exploitée de façon optimale. Les plans de la gestion de la pêche sont des documents de travail qui éclaireront l'ARP sur l'état des stocks, et lui fourniront des recommandations pour la gestion des différentes ressources. En coopération avec des instituts étrangers qui ont l'expérience de la préparation de plans annuels de gestion, le CRODT et ARP pourront développer une capacité locale, susceptible de préparer ces plans au plutôt, en commençant avec les espèces démersales côtières.
- **Plans directeurs à moyen et long terme.** Ces plans seront préparés par la CP dès que possible dans le cadre de la conception du processus de restructuration, et pourront être ajustés lorsque des informations supplémentaires deviendront disponibles. Sur la base des estimations existantes de la capacité de pêche, des prises, de la performance financière de différents types de bateaux et des prévisions sur l'état des stocks individuels, ces plans pourront enregistrer la nature des flottes futures pêchant des espèces spécifiques, et de la façon dont leurs prises sont transformées /commercialisées. Bien que ces plans fournissent un «instantané du futur» (dix à vingt ans), il mette également en exergue les actions principales de restructuration qu'il faut envisager. Comme on l'a indiqué précédemment, ces plans peuvent aider aux négociations directes d'accords de pêche internationaux, mais aussi au processus de consultation nécessaire dans le cadre des efforts de restructuration du secteur.

- Les plans d'ajustement institutionnel vont documenter des changements dans les objectifs, les fonctions et la performance requise de la part des institutions dans le futur. Ils vont également étudier les compétences que devra avoir le futur personnel, pour en déduire les exigences en matière de formation du personnel actuel. Souvent préparés par des consultants spécialisés en gestion, ayant une connaissance détaillée du secteur, ces plans ne peuvent être préparés qu'une fois connue la nature de base du système de gestion des ressources halieutiques futures, les fonctions du MCS, et d'autres détails du secteur restructuré.
- Les modèles bio économiques peuvent être hautement détaillés ou très simples, mais leur tâche reste toujours la même : analyser l'impact des changements dans les principaux paramètres du secteur, tels l'ajustement de la capacité de pêche, les changements dans la composition de la flotte, et les différents scénarios envisagés pour la transformation du poisson sur les ressources halieutiques, et sur la performance financière sur les différents types de bateaux, et des activités de transformation et de commercialisation. Ces modèles sont des instruments analytiques qui permettent aux preneurs de décisions et aux planificateurs de comparer l'impact de différents scénarios et actions. Dans la plupart des cas, ces modèles ne recouvrent qu'un seul type de pêche, mais des modèles plus élaborés, qui incluent des paramètres environnementaux, ont été largement utilisés. Ces modèles peuvent tester l'impact de décision importante, par exemple: l'impact de différents niveaux de réduction de la pêche sur les chances d'une reconstitution rapide des stocks, ou l'impact d'une augmentation de la part de la pêche artisanale dans les prises totales. La CP et la ARP peuvent développer des modèles bio économiques simples, car ils pourront s'avérer être extrêmement utiles en tant qu'instrument d'éducation dans des négociations de politiques potentiellement difficiles.

ANNEXE 2

NOTE SUR LE CONTROLE DE QUALITE DANS LE SECTEUR DE LA PECHE

Le Bureau de Contrôle des Produits Halieutiques (BCPH), rattaché à la Direction de l'Océanographie et de la Pêche Maritime (DOPM), est l'organe exécutif chargé:

- de l'inspection et du contrôle de qualité des produits de la pêche destinés à l'exportation;
- du suivi technique des établissements et navires autorisés à exporter;
- du suivi technique des entrepôts et fabriques de glace;
- de la formation et de la sensibilisation des responsables-qualité en principes généraux d'hygiène applicables en industrie alimentaire;
- de la vérification du respect des Bonnes Pratiques de Laboratoires (BPL) dans les laboratoires d'analyses des produits de la pêche;
- de l'introduction du concept HACCP (Hazard Analysis Critical Control Point) dans les entreprises de pêche.

Le contrôle s'appuie sur des textes réglementaires qui donnent à l'autorité administrative:

- le pouvoir de saisie et de destruction des produits insalubres, fabriqués ou vendus illégalement;
- le pouvoir de pénétrer dans les établissements, de prélever des échantillons et de consigner les denrées suspectes;
- le pouvoir de délivrer des attestations de contrôle et des documents exigés pour l'exportation, l'importation et la circulation des denrées au Sénégal.

Ces textes nationaux sont complétés par la législation étrangère (normes européennes et françaises) en matière de contrôle sanitaire des produits de la pêche.

Les moyens matériels disponibles pour le contrôle sont:

- un bureau et un local réservé aux analyses sensorielles à la DOPM;
- un bureau à l'aéroport international de Dakar équipé d'un laboratoire d'analyse sensorielle;
- un bureau au Quai de pêche;
- de véhicules et de motos pour la mobilité des agents. Ainsi, le contrôle peut se faire de jour et de nuit, sans aviser au préalable l'industriel;
- des matériels propres au BCPH pour faire l'analyse sensorielle: microscopes, petits outils de dissection et instruments de mesures, caisses isothermes pour l'acheminement des prélèvements aux laboratoires, des congélateurs et des réfrigérateurs pour stocker les échantillons;
- un écran et un projecteur pour effectuer la formation et la sensibilisation.

Les différents intervenants dans le processus de contrôle sont:

Le BCPH (Bureau de Contrôle des Produits halieutiques). Placé sous la responsabilité d'un docteur vétérinaire, assisté d'un vétérinaire et de 13 techniciens de pêche. Ces agents sont tous des fonctionnaires assermentés. Le BCPH est ouvert de 8H30 à 17H. Des

permanences de certification sont assurées à l'antenne du BCPH de l'aéroport de 19H à 7H et durant les week-ends et jours fériés au siège du BCPH au Quai de pêche de Dakar de 9H à 13H.

Les tâches du BCPH sont:

- inspection technique des installations, préalable à l'agrément (ou au renouvellement de celui-ci) pour les établissements à terre et les navires-usines;
- inspection périodique de ces mêmes installations pour s'assurer qu'elles répondent toujours aux normes;
- contrôle sanitaire des produits à tous les stades de la fabrication (du débarquement à l'expédition) et vérification de la conformité du processus de fabrication;
- prélèvement d'échantillons aux fins d'analyse orpanoleptique, chimique ou microbiologique;
- certification des produits à l'exportation;
- audits techniques des installations et des procédés pour déterminer les points de non-conformité;
- vérification des BPL;
- répartition du thon pour veiller à l'approvisionnement correct des conserveries;
- formation et sensibilisation des industriels et des inspecteurs sur les bonnes pratiques d'hygiène;
- statistiques de la campagne thonière et des exportations.

Le BCPH reçoit des redevances en contrepartie des certifications délivrées aux établissements. Il a bénéficié de fonds d'appui de l'ONUDI et de la coopération française, pour l'équipement en matériel.

La Division de la pêche artisanale de la Direction de l'Océanographie et de la Pêche maritime

Elle est chargée de la coordination des services régionaux des pêches maritimes qui assurent le contrôle de la qualité des produits au niveau des points de débarquement de la pêche artisanale et des marchés intérieurs. Ces services sont les correspondants du BCPH et exercent les mêmes prérogatives dévolues à ce dernier.

Les laboratoires

Les moyens analytiques disponibles à Dakar et intervenant dans l'industrie alimentaire sont:

- le laboratoire de l'Institut Technologique Alimentaire (ITA);
- le laboratoire d'hygiène et industries des denrées alimentaires d'origine animale de l'Ecole vétérinaire de Dakar (EISMV);
- le laboratoire d'analyses et d'essais de l'Ecole Supérieure Poly-technique (ESP);
- le laboratoire d'hygiène et environnement de l'Institut Pasteur.

Tous ces laboratoires sont sollicités soit directement par les industriels dans le cadre de leur auto-contrôle, soit par le BCPH qui prévoit la mise en place d'un programme d'inter-calibration entre laboratoires.

Les laboratoires de l'ESP et de l'EISMV sont désignés, par convention, comme laboratoires publics officiels devant effectuer toutes les analyses chimiques, biochimiques et micro biologiques demandées par le BCPH dans le cadre du contrôle officiel.

En contrepartie, ces institutions ont été équipées par la Direction de l'Océanographie et de la Pêche Maritime. De ce fait, le BCPH peut solliciter des prestations de service jusqu'à concurrence de la valeur du matériel et des équipements livrés aux laboratoires.

