



## **Politiques budgétaires pour le secteur de la pêche dans certains pays africains**

### Résumé du rapport

Ce document présente la synthèse du rapport final du projet "Mobilisation des ressources intérieures pour les ressources halieutiques en Afrique sub-saharienne", financé par le Ministère français de l'Europe et des Affaires étrangères. L'objectif général du projet était d'évaluer la contribution actuelle et potentielle du secteur de la pêche à la mobilisation des ressources intérieures en Afrique sub-saharienne.

De nombreux pays à faible revenu luttent depuis longtemps pour accroître la mobilisation de leurs recettes intérieures, étape souvent considérée comme nécessaire pour parvenir à un développement économique plus soutenu. Un espace budgétaire plus large peut permettre de financer des dépenses sociales et des infrastructures, nécessaires à l'amélioration des conditions de vie des populations. Une moindre dépendance à l'égard de l'aide extérieure pour financer les politiques nationales, associée à des négociations plus fréquentes entre le gouvernement et la population sur les revenus de l'exploitation des ressources halieutiques pourrait également contribuer à améliorer la gouvernance. La récession économique actuelle, causée par la pandémie de la COVID-19, a également mis en évidence le rôle stabilisateur des politiques budgétaires en temps de crise. Lors de la reprise après la pandémie, les gouvernements des pays à faible revenu du monde entier chercheront de nouvelles sources de recettes. La plupart des pays à faible revenu ont des structures économiques dans lesquelles de nombreuses activités sont difficiles à taxer, il ne sera toutefois pas facile de les identifier (Moore et Prichard 2017).

Dans ce contexte, plusieurs voix se sont élevées pour souligner la nécessité pour les pays à faible revenu de se concentrer sur des politiques budgétaires visant la production de biens environnementaux ou " mauvais " pour le climat. Cette orientation pourrait conduire à la fois à une plus grande disponibilité des recettes nationales et à une gestion plus durable des ressources naturelles, réduisant ainsi les impacts de leur surexploitation et du changement climatique (BM 2019). L'amélioration de la fiscalité des secteurs extractifs avait déjà été identifiée comme une aubaine pour les pays à faible revenu (Moore et Prichard 2017). De même, le sujet de la fiscalité forestière dans les zones tropicales a récemment connu un regain d'intérêt pendant la pandémie (BM 2021). Toutefois, le rôle potentiel de la taxation de la pêche a fait l'objet d'un nombre très limité d'études. Si l'on considère que près de 56 millions de personnes sont employées dans le secteur de la pêche dans les pays du Sud et que les produits de la pêche sont les denrées alimentaires les plus commercialisées

dans le monde (FAO 2020), le rôle que les politiques budgétaires peuvent jouer dans l'augmentation de la contribution économique du secteur pêche dans les pays à faible revenu mérite d'être approfondi.

La taxation et la réglementation de la pêche dans les pays à haut revenu font l'objet d'une analyse académique depuis le milieu des années 1950 (Gordon 1954, Scott 1955). L'intérêt académique pour la même question dans les pays à faible revenu n'est apparu que beaucoup plus tard, suite à l'établissement de zones économiques exclusives à la fin de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer en 1982 (Neiland 2004). Depuis lors, le rôle de la pêche en matière de développement a fait l'objet d'une certaine attention, bien que l'accent soit généralement mis sur sa contribution à la réduction de la pauvreté et à la sécurité alimentaire (Béné et al. 2003, 2009, 2010, 2016, Neiland 2004) et moins sur sa contribution à la croissance économique et à la mobilisation des recettes (Cunningham et al. 2009). En effet, la question de savoir si la pêche doit être définie comme une source de richesse économique ou comme un filet de sécurité sociale pour les populations rurales a été pendant des années un important débat académique (Cunningham et al. 2009, Béné et al 2010, Nunan 2014).

Les raisons de l'existence de points de vue différents sur le rôle de la pêche sont multiples. Premièrement, même dans les pays à haut revenu, les taxes, licences et redevances spécifiques au secteur de la pêche sont généralement utilisées pour assurer leur gestion optimale plutôt que pour mobiliser des recettes publiques. Alors que la théorie économique suggère que les taxes sur l'activité de pêche ou sur les captures constituent un mécanisme pour garantir la durabilité des ressources halieutiques, le taux nécessaire a longtemps été considéré comme politiquement complexe à justifier, même dans les pays à haut revenu (Grainger et Parker 2013). Par conséquent, même dans de nombreux cas de pays à haut revenu, les recettes parafiscales de la pêche ne suffisent pas à couvrir l'intégralité de ses coûts de gestion, de sorte qu'il n'est pas rare que le secteur soit un receveur fiscal net (Arnason et al. 2000). La contribution spécifique des pêcheries aux recettes publiques pourrait théoriquement s'accroître par le biais de taxes sur leur rente, mais celles-ci ne peuvent être perçues que si ces rentes existent, ce qui n'est généralement pas le cas dans les pays à haut revenu, et encore moins dans les pays à faible revenu (Gunnlaugsson et al. 2018, Gunnlaugsson et Agnarsson 2019, FAO 2020). En d'autres termes, dans la plupart des cas, la pêche ne peut contribuer à la mobilisation des recettes que par le même biais que les autres industries, c'est-à-dire celui de l'impôt sur les sociétés (IS) et de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), et non par le biais d'une fiscalité spécifique.

Dans de nombreux pays à faible revenu le secteur de la pêche est généralement caractérisé par la coexistence de deux types d'acteurs très différents. D'un côté, il y a les flottilles de pêche au large, le plus souvent industrielles, qui ciblent des espèces de grande valeur, en principe destinées aux marchés d'exportation et soutenues par des subventions de leur pays d'origine (Kaczynski et Fluharty 2002, Gagern et van den Bergh 2013). D'un autre côté, il y a les pêcheurs traditionnels et artisanaux, utilisant généralement des engins de pêche plus rudimentaires, ciblant des espèces destinées aux marchés intérieurs et opérant plus près des côtes (Okafor-Yarwood 2019, Okafor-Yarwood et Belhabib 2020). Ces deux types d'acteurs sont soumis à une série de réglementations diverses, notamment des redevances et des taxes parafiscales. En effet, celles-ci émanent de différentes sources et leur reviennent, à savoir des agences gouvernementales centrales et/ou locales, ainsi que des organismes de gestion spécialisés (Kaczynski et Fluharty 2002, Horemans et Kébé 2006, Béné et al 2009, Nunan 2014).

Ces deux types d'acteurs sont également impliqués, à des degrés divers, dans la pratique de la pêche illégale, non déclarée et non réglementée, qui est de plus en plus considérée comme l'un des principaux dangers pour la préservation des stocks de poissons dans le monde, et en particulier dans

les pays à faible revenu (FAO 2014, Vrancken et al. 2019, Witbooi 2020). En plus d'avoir un impact direct sur la durabilité des stocks de poissons et sur la contribution du secteur aux recettes publiques, cette activité informelle contribue également à la rareté des données disponibles sur la pêche dans les pays à faible revenu, que ce soit au niveau des prises ou du nombre de pêcheurs et de bateaux impliqués (Belhabib et al. 2015, Zeller et al. 2016, 2018, 2020). De telles informations étant nécessaires pour une gestion efficace de la pêche, il est peu probable que des progrès significatifs sur la durabilité et la contribution économique du secteur dans les pays à faible revenu soient réalisés sans consacrer davantage de ressources au suivi des pratiques actuelles.

Si la question de la pénurie de données concerne tous les pays à faible revenu, elle est particulièrement pertinente pour l'Afrique subsaharienne. On estime actuellement qu'entre 5,4 et 7,8 millions de personnes sont directement engagées dans la pêche sur le continent, et qu'entre 5,2 et 17,6 millions sont engagées dans des activités post-pêche. La contribution du secteur au PIB ainsi qu'à la balance commerciale est substantielle dans certains pays, comme le Ghana, la Sierra Leone ou la RDC, alors qu'elle est négligeable dans d'autres. La seule tendance apparemment commune à tous les pays est celle de la détérioration du stock de poissons, puisque les estimations les plus récentes montrent que les captures sont en baisse constante depuis plus de 30 ans, malgré une augmentation de l'effort de pêche.

Ce qui est pratiquement absent de la littérature, c'est une quantification de la contribution du secteur à la mobilisation des ressources intérieures sur le continent, en particulier en dehors des paiements effectués dans le cadre des accords entre nations sur la pêche au large. Comme mentionné précédemment, très peu de taxes spécifiques au secteur sont prélevées sur les pêcheries, de sorte que l'essentiel de la contribution du secteur est inclus dans l'IS ou la TVA. Par conséquent, le projet a examiné si les données publiques disponibles pouvaient être utilisées pour quantifier la contribution de la pêche à ces deux types de taxes dans cinq pays sélectionnés - la Guinée, la Mauritanie, le Sénégal, la Sierra Leone et l'Ouganda.

Le secteur de la pêche est d'une importance économique particulière dans les cinq pays de l'étude. Il représente une part significative du PIB total et agricole, ainsi que des opportunités d'emploi pour des centaines de milliers d'habitants et constitue une source importante de recettes en devises étrangères. Cependant, les pays diffèrent en ce qui concerne l'importance de la capacité de transformation. Par exemple, le Sénégal et l'Ouganda ont à la fois des exportations et une production nationale de produits à forte valeur, ce qui est moins évident en Mauritanie - où l'industrie de transformation s'est concentrée sur la farine de poisson - et n'existe pas en Guinée et en Sierra Leone. La contribution des accords de pêche avec les nations de pêche hauturières varie également de manière significative : la Mauritanie et le Sénégal ont des accords importants avec l'UE alors que la Guinée et la Sierra Leone n'en ont pas. Si ces accords représentent une source de recettes importante pour leurs gouvernements, ils font également l'objet de nombreuses critiques, en raison de leur contribution à la surexploitation des ressources et à l'augmentation de la concurrence entre le secteur artisanal et le secteur industriel.

La stratégie de collecte des données pour quantifier la contribution de la pêche des pays sélectionnés s'est orientée autour de deux axes. . Premièrement, un formulaire de demande de données a été soumis aux autorités fiscales des cinq pays, afin d'obtenir des informations de première main sur les recettes réelles perçues du secteur dans le cadre de traitements fiscaux spécifiques. Deuxièmement, pour estimer le potentiel global d'IS et de TVA du secteur, des informations provenant de deux ensembles de données sélectionnés - la valeur des poissons capturés dans le cadre du projet "Sea around us" et les données sur le coût de la pêche, toutes deux recueillies par l'Unité de recherche économique sur la pêche de l'Université de Colombie britannique - devaient être combinées. Enfin, la

comparaison des données obtenues auprès des autorités fiscales de chaque pays avec les estimations produites devait donner une indication de l'écart fiscal actuel dans le secteur.

Aucune de ces deux types de requête ne s'est avéré aussi prometteuse que prévu. Certaines données sur les recettes ont été obtenues de 4 des 5 pays sélectionnés, mais les informations demandées dans le formulaire de demande de données n'étaient disponibles que pour l'Ouganda. Les données disponibles pour les trois autres pays se présentaient sous un format différent et pour des périodes différentes, ce qui rendait toute comparaison entre les pays peu pertinente. Néanmoins, les informations collectées ont mis en évidence les écarts existants des recettes du secteur de la pêche dans les 4 économies, puisque leur contribution varie de 0,05% des recettes totales en Ouganda à 10,61% en Mauritanie. Il faut également noter que le cas de l'Ouganda ne semble pas être lié à son statut de pays enclavé, puisque la contribution du secteur aux recettes totales en Guinée est de 0,53%. Enfin, on dispose généralement de plus d'informations sur les prélèvements à l'exportation et sur l'immatriculation des navires étrangers que sur la contribution du secteur aux recettes nationales, qui n'est pas disponible dans tous les cas sauf un.

La tentative d'estimer la contribution potentielle du secteur à l'IS et à la TVA à partir des sources de données initialement sélectionnées s'est avérée encore moins fructueuse. Les données sur le coût de la pêche n'étaient pas accessibles, tandis que les informations sur la valeur des captures ont été jugées inadaptées à l'objectif de l'analyse. Cela a impliqué d'abandonner l'objectif d'estimation de la contribution du secteur à l'IS, tandis que les données de la division de la pêche de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture ont été utilisées pour poursuivre une estimation alternative de la contribution potentielle de la pêche à la TVA. Les estimations montrent que cette contribution varie de manière significative dans les 5 pays sélectionnés, en raison à la fois des différences dans la structure de leur secteur de la pêche - d'importantes capacités de transformation ne sont présentes qu'au Sénégal et en Ouganda, et dans une moindre mesure en Mauritanie - et de ce qui est soumis à la TVA - tous les types de poissons transformés en Guinée, en Sierra Leone et en Ouganda, uniquement les poissons congelés et en filets en Mauritanie et uniquement les poissons en filets au Sénégal. Par conséquent, le potentiel de TVA estimé varie d'une moyenne de 0,79% de la collecte totale de TVA au Sénégal à 14,44% de la collecte totale de TVA en Sierra Leone. Cependant, il faut également noter que, faute de chiffres officiels, la comparaison entre le potentiel de TVA estimé et la collecte réelle n'a été possible que pour l'Ouganda, pour lequel la différence entre les deux chiffres est significative. En l'absence d'autres points de comparaison, il est donc difficile de comparer les écarts. Dans l'ensemble, la tentative d'estimation des contributions aux recettes à partir des sources actuellement disponibles suggère que la qualité des données doit être améliorée avant que l'on puisse réellement se fier à ces estimations. En attendant, il serait peut-être préférable - bien que plus long - de collaborer directement avec les autorités fiscales et les départements de la pêche, en soutenant les efforts de collecte des informations disponibles.

Six entretiens avec des experts ont également été réalisés, dans le but de mieux comprendre comment certains des problèmes identifiés dans la littérature ont un impact sur le secteur de la pêche sur le continent africain, et par conséquent sur son développement et sa contribution économique. Plus précisément, les thèmes abordés étaient les suivants : le lien entre les subventions et les activités de pêche des nations de pêche lointaines ; les conséquences positives et négatives des accords de pêche entre les États africains et ces derniers ; l'impact de la pêche illégale, non déclarée et non réglementée sur le secteur de la pêche en Afrique de l'Ouest ; la cogestion de la pêche artisanale entre les gouvernements centraux et locaux ; et la disponibilité des différents types de données nécessaires à la gestion de la pêche sur le continent africain.

Les entretiens ont mis en évidence plusieurs problèmes dans la gestion actuelle de la pêche en Afrique subsaharienne, dont beaucoup ont un impact sur le développement du secteur, et par conséquent sur sa contribution aux recettes. En ce qui concerne les subventions sectorielles, les négociations de l'OMC se termineront probablement au cours de l'année prochaine, et devraient avoir un impact sur le continent à la fois directement et indirectement. La première série d'impacts concernera la capacité des États africains à subventionner leur flotte industrielle, qui risque d'être réduite, même si les subventions au secteur artisanal seront probablement encore autorisées. Quant aux impacts indirects, ils se feront surtout sentir par une réduction de la rentabilité des accords de pêche, puisque le nombre de navires étrangers trouvant rentable de se rendre dans les eaux africaines diminuera. Si l'impact global sur les recettes devrait être négatif à court terme, l'impact à moyen terme n'est pas certain, car la réduction de la concurrence pourrait permettre la croissance de l'industrie nationale.

Les accords de pêche eux-mêmes pourraient être rendus plus rentables, quel que soit le niveau des subventions, car de nombreux pays africains perdent des recettes potentielles en raison du manque d'informations actualisées pour leurs équipes de négociation et de coordination régionale. Cependant, les pays pratiquant la pêche en eaux lointaines doivent également surveiller de plus près leurs flottes, car ils ont jusqu'à présent semblé réticents à appliquer strictement les termes des accords lorsque ceux-ci imposent des amendes à leurs propres flottes. Par conséquent, certains de ces navires sont impliqués dans la pêche illégale, non réglementée et non déclarée, ce qui a été confirmé comme un fléau pour le secteur sur le continent. Des contrôles plus stricts de la part des nations de pêche au large sur leur flotte, y compris l'interdiction de s'implanter dans les États côtiers et l'obligation de déclarer toute structure de propriété bénéficiaire, pourraient contribuer à accroître l'efficacité des sanctions économiques contre ces mauvaises pratiques. Cependant, les États côtiers devraient également augmenter et harmoniser les amendes entre les régions, car un faible niveau dans un pays finit par avoir un impact sur tous les autres qui partagent un stock de poissons avec lui. Une plus grande coordination institutionnelle entre les départements de la pêche et la marine pourrait également accroître l'efficacité du contrôle et de la surveillance, ce qui permettrait de mieux rentabiliser les investissements en capital physique réalisés au cours de la dernière période.

Les acteurs de la pêche artisanale sont également impliqués dans la pêche illégale et non réglementée, mais leurs mauvaises pratiques sont considérées comme moins préjudiciables, et plus généralement liées à une mauvaise gestion de l'ensemble du sous-secteur, bien qu'avec des différences entre les pays. Une meilleure gestion de la pêche artisanale serait dans l'intérêt de la plupart des États africains, bien que cela n'implique pas nécessairement une plus grande contribution aux caisses de l'État, car leur potentiel fiscal est perçu comme étant généralement faible. Cependant, le secteur est très hétérogène, et si davantage d'investissements lui étaient consacrés, certains acteurs, tels que les agrégateurs de poissons, pourraient éventuellement devenir des contributeurs de recettes. Cependant, toute réforme fiscale du sous-secteur nécessiterait de meilleures données, car actuellement, on ne dispose pas d'informations suffisamment détaillées pour concevoir des politiques finement calibrées, et le risque de produire des dommages sociaux est important. Le problème du manque de données ne se limite pas au sous-secteur artisanal, car les informations sur les niveaux de stocks, les dépenses fiscales, les subventions et le commerce interafricain font également défaut.

Comme l'a révélé la littérature, il n'y a aucune raison d'introduire des taxes spécifiques aux pêcheries tant qu'il n'est pas prouvé qu'elles produisent une rente, ce qui n'est possible que si elles sont correctement gérées. L'analyse sur les pays sélectionnés et les entretiens avec les experts montrent que c'est loin d'être le cas sur le continent africain. Par conséquent, l'accent devrait d'abord être mis sur l'augmentation de la viabilité et de la durabilité des pêcheries, afin de favoriser leur développement. Cela pourrait en soi augmenter leur contribution aux recettes, car au moins les

acteurs industriels sont soumis à une fiscalité de droit commun. L'analyse ci-dessus permet de formuler les recommandations suivantes.

- **Il est évident que de meilleures données sur les contributions biologiques, sociales et économiques du secteur de la pêche sont nécessaires pour améliorer la qualité de sa gestion.** Les données sont fondamentales pour concevoir des stratégies de gestion efficaces, planifier des réformes fiscales ou négocier des accords de pêche. Cependant, leur collecte est également coûteuse et longue, et de nombreuses agences statistiques africaines sont confrontées à des contraintes financières et de capacité. La collecte de données pourrait donc être un domaine important pour le soutien des donateurs, en particulier lorsqu'il s'agit du secteur artisanal, dont on sait très peu de choses. Toutes les données collectées devraient également être ventilées par sexe, car les femmes pêcheurs sont susceptibles d'être confrontées à des problèmes différents de ceux de leurs homologues masculins.
- **Les capacités de négociation sont parfois limitées, ce qui a un impact sur la qualité des accords de pêche, actuellement la principale source de recettes des États africains.** Une assistance technique à l'équipe de négociateurs pourrait aider certains États africains à obtenir de meilleures conditions dans leurs accords de pêche, surtout si elle est associée à un meilleur accès aux données. Ce soutien pourrait être dirigé au niveau national ou au niveau régional. Ce dernier pourrait par exemple conduire à la création d'une équipe de négociateurs au sein de la CEDEAO, capable de soutenir les équipes nationales lors de leurs négociations.
- **Promouvoir la participation des bureaux centraux de statistiques aux négociations des accords de pêche afin d'augmenter l'efficacité des dépenses grâce à des fonds dédiés.** Accroître la transparence des négociations actuelles des accords de pêche est considéré comme une étape fondamentale pour améliorer leur efficacité à promouvoir le développement de la pêche nationale. Les communautés de pêcheurs sont les plus touchées par les activités des navires industriels des flottes de pêche en eaux lointaines et devraient donc faire partie des négociations, car elles connaissent mieux que quiconque leurs besoins et peuvent tenir le gouvernement responsable des promesses faites.
- **Il convient de se concentrer davantage sur les pratiques des navires de l'UE, car nombre d'entre eux ont été jugés en infraction avec les termes des accords de pêche, sans grandes conséquences.** La littérature et les entretiens ont révélé que les politiques de pêche affichées par l'UE ne sont souvent pas cohérentes avec le comportement qu'elle adopte avec ses flottes de pêche en eaux lointaines. Une application plus rigoureuse des amendes pour violation des accords indiquerait aux États côtiers crédibiliserait leur engagement et réduirait la pression sur les ressources halieutiques qui a actuellement un impact sur la viabilité du secteur.
- **Élaborer une politique européenne commune en matière de domestication des flottes dans les États côtiers et de propriété effective des navires dans le secteur de la pêche.** Ces deux pratiques ont été identifiées comme problématiques pour les États côtiers, et la Commission devrait être en mesure de fournir un cadre juridique pour réduire leur impact.
- **Soutenir l'inclusion des navires artisanaux des pays les moins développés dans les traitements préférentiels différenciés des négociations actuelles de l'OMC, mais pas celle des navires industriels.** Il existe actuellement différentes propositions à l'OMC en ce qui concerne le traitement des subventions à la surcapacité dans les pays les moins avancés. De l'avis de tous les experts interrogés, elles devraient être autorisées, du moins à court terme, en faveur des acteurs artisanaux, mais pas en faveur des acteurs industriels. Soutenir cette position permettrait de maintenir la viabilité du secteur à court terme, sans compromettre sa durabilité.

- **Soutenir les études sur les aides accordées au secteur de la pêche.** Actuellement, on sait très peu de choses sur les subventions et dépenses fiscales accordées au secteur de la pêche dans de nombreux pays à faible revenu. Cependant, celles-ci devront être rendues publiques dans le cadre du nouvel accord de l'OMC. Ce sera le moment idéal pour évaluer leur rapport coût-efficacité, car elles réduisent la contribution aux recettes du secteur et pourraient ne pas contribuer à sa croissance.
- **Se concentrer sur la promotion de la capacité de transformation, afin d'augmenter la valeur ajoutée nationale des produits de la pêche.** Cela devrait permettre de stimuler l'emploi décent dans le secteur et sa capacité à générer des recettes fiscales et des recettes en devises. Le soutien pourrait prendre différentes formes, puisque les incitations industrielles en faveur du secteur seront autorisées dans le cadre du nouvel accord de l'OMC, mais il n'est pas certain que celles utilisées jusqu'à présent aient été très bénéfiques. L'assistance technique sur la manière de traiter les barrières non tarifaires de l'UE pourrait également être importante, car elle représente souvent un obstacle important aux nouveaux investissements.
- On sait encore très peu de choses sur l'impact des pratiques de cogestion dans la plupart des pays, tant sur la durabilité des pratiques de pêche que sur les revenus locaux. Ces deux domaines devraient faire l'objet d'une attention particulière, car il semble peu probable que la politique de décentralisation de la gestion des ressources soit inversée. Les gouvernements locaux manquent souvent de sources de revenus alternatives et pourraient donc être tentés de considérer les licences de pêche uniquement comme des activités génératrices de recettes, ce qui aurait un impact sur la durabilité de la pêche artisanale. Il existe des exemples de cas où la cogestion a conduit à de meilleurs résultats environnementaux et sociaux et d'autres à des résultats inverses. Les efforts visant à étendre et à systématiser ces connaissances pourraient être utiles pour intégrer les gouvernements locaux dans les stratégies de gestion.