



La "Stratégie pour une économie bleue en Afrique" de l'Union africaine

Ce document est une communication de la CAOPA concernant la « stratégie pour une économie bleue en Afrique » publiée par l'Union africaine en octobre 2019¹, en préparation de l'Atelier consultatif continental des parties prenantes sur cette Stratégie et sa mise en œuvre, prévu le 15 octobre 2020.

La stratégie pour une économie bleue en Afrique présente un cadre ambitieux pour le développement des secteurs commerciaux côtiers et maritimes en Afrique. Nous estimons néanmoins que sa mise en œuvre entraînera des menaces fondamentales pour la pêche artisanale et les millions de personnes qui dépendent de ce secteur pour leurs revenus et leur sécurité alimentaire.

L'UA qui développe cette stratégie, l'Union Européenne et le gouvernement norvégien qui y apportent leur soutien, doivent reconsidérer l'approche choisie, et la baser sur un cadre durable et équitable qui mette la priorité sur les droits humains et les moyens de subsistance de millions de personnes vivant et travaillant dans les communautés de pêche artisanale en Afrique. Pour ce faire, il convient de mettre en avant les Directives volontaires pour une pêche artisanale durable et la Stratégie de Réforme de la pêche et de l'aquaculture en Afrique, en promouvant l'élaboration de plans d'action nationaux et régionaux transparents, participatifs et tenant compte de la dimension du genre.

La prochaine phase de la stratégie d'économie bleue de l'UA consiste à élaborer une directive pour sa mise en œuvre, y compris un budget qui nécessitera un financement. Ce sera l'occasion de repenser en profondeur la stratégie de l'UA et de donner aux communautés de pêche artisanale la possibilité d'avoir réellement leur mot à dire.

¹ Ce rapport peut être trouvé sur le lien <https://www.gogin.eu/2020/02/25/strategie-de-leconomie-bleue-de-lafrique/>

Contexte

A cause de la crise du Covid19, cette année a été marquée par des souffrances économiques et sociales extrêmes dans les communautés côtières d'Afrique, dont beaucoup dépendent de la pêche artisanale. Des recherches récentes suggèrent que le nombre de personnes vivant en milieu rural, y compris les enfants, qui souffriront de la faim en Afrique doublera en 2020². Jusqu'à 150 millions d'Africains perdront leurs principales sources de revenus et le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté fera plus que doubler en 2020 par rapport à l'année précédente³. Bien que le secteur local de la pêche en Afrique ait également été gravement touché par la crise, il est clair que les systèmes de production alimentaire artisanale, y compris la pêche artisanale et le commerce du poisson, constituent un filet de sécurité essentiel. Sans la pêche artisanale, l'impact de la pandémie serait pire.

Malheureusement, alors que la valeur de la pêche artisanale est de plus en plus évidente, son avenir est incertain. Les menaces sont multiples, mais la plus inquiétante est peut-être la crise climatique. Le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, dans son rapport de l'année dernière sur les effets de l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre et de la pollution dans les océans, a décrit l'ampleur des problèmes auxquels sont confrontées les communautés côtières qui dépendent de la pêche, et le fait que ces communautés sont si mal équipées pour faire face aux conséquences⁴.

En août 2020, un autre exemple de ces vulnérabilités a été observé : la marée noire à l'Île Maurice devrait détruire une grande partie de la faune marine et aura un impact négatif durable sur les pêcheries artisanales de la région. Ce qui est alarmant dans cet événement, c'est le manque de capacité des États africains à faire face à ces catastrophes. Mais il est également tragique que l'industrie pétrolière et gazière offshore se développe agressivement dans toute l'Afrique et que la stratégie d'économie bleue de l'UA considère qu'il s'agit là d'une politique positive pour le développement.

Nombreux sont ceux qui espèrent que la crise COVID-19 sera l'occasion d'un nouveau départ, que les gouvernements s'engageront à construire dans son sillage une économie plus équitable, plus

²Blank, J. "Economic impact of COVID-19: Protecting Africa's food systems from farm to fork", On-line article, Brookings Institute: <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2020/06/19/economic-impact-of-covid-19-protecting-africas-food-systems-from-farm-to-fork/>

³UNCTAD, 'COVID-19: A threat to food security in Africa', on-line article, 11th August, 2020, United Nations Conference on Trade and Development, <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2450>

⁴Voir le Panel Intergouvernemental sur le changement climatique(2019), 'Special Report on the Ocean and Cryosphere in a changing climate', <https://www.ipcc.ch/srocc/>

démocratique et plus respectueuse de l'environnement. Cependant, le risque est grand que les gouvernements fassent le contraire. Ils pourraient vouloir relancer l'économie en continuant à donner la priorité aux industries sales et polluantes au motif qu'elles génèrent d'importants gains économiques à court terme. Partout dans le monde, nous voyons des subventions gouvernementales et des réglementations favorables qui profiteront aux mêmes entreprises qui sont à l'origine de la crise climatique et écologique⁵. En Afrique, cela pourrait offrir d'énormes opportunités aux entreprises impliquées dans la pêche industrielle, l'exploitation minière d'énergies fossiles et de minéraux et l'aquaculture industrielle. Les problèmes d'accaparement des terres et des océans se sont accélérés après les précédentes crises financières et alimentaires mondiales, telles que la crise pétrolière des années 1970 et le précédent krach financier mondial de 2008. Il ne faut pas que cela se reproduise.

Il est également important de reconnaître que si des milliards de personnes ont consenti pacifiquement à renoncer à leurs droits civils pour arrêter la propagation de la pandémie, certains décideurs politiques peuvent étendre ces restrictions sévères pour des raisons de corruption. Dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest, cette année, les communautés côtières ont été scandalisées par la décision des autorités nationales d'octroyer, sans consultation, ni transparence, des licences de pêche aux chalutiers de pêche industrielle étrangers, ce qui a mis en péril la situation fragile des communautés de pêcheurs et la sécurité alimentaire régionale.

C'est dans ce contexte, que la stratégie de l'Union africaine pour l'économie bleue en Afrique doit être examinée. Tant le processus de production de ce document que ses principales recommandations sont préoccupants du point de vue de la pêche artisanale. De notre point de vue, tel qu'il est présenté, ce n'est pas le cadre qui permettra de construire des communautés côtières africaines résilientes et prospères pour l'avenir. Il n'offre pas non plus d'espoir pour faire face à la crise climatique et à la perte rapide des écosystèmes marins dont dépendent les pêcheurs artisans. Il ne fournit que des recommandations très limitées sur le renforcement de la gouvernance démocratique et la lutte contre la corruption. Une nouvelle vision, fondée sur une consultation sérieuse des communautés côtières, doit être créée. Ce faisant, il convient de donner la priorité aux millions de personnes qui dépendent de la pêche artisanale.

⁵Voir Gardiner, B. 'In Pandemic Recovery Efforts, Polluting Industries Are Winning Big', On-line article, June 23, 2020, Yale Environment 360, <https://e360.yale.edu/features/in-pandemic-recovery-efforts-polluting-industries-are-winning-big>

En quoi consiste la stratégie de l'Union africaine pour l'économie bleue ?

Elle propose un cadre pour transformer la façon dont les océans, les zones côtières, les lacs et les rivières sont utilisés en Afrique afin de conserver la biodiversité, de lutter contre le changement climatique et la pollution, de soutenir la réduction de la pauvreté tout en veillant à ce que tous les secteurs d'activités "bleues" soient exploités pour stimuler la croissance économique sur le continent.

La stratégie se fixe un délai de plus de 40 ans, ce qui la relie à l'Agenda 2063 de l'Union africaine. Dans son introduction, la stratégie est décrite comme un "changement de paradigme", c'est-à-dire une rupture avec le "statu quo (ou les méthodes traditionnelles)" et comme une nécessité urgente pour parvenir à "l'émancipation socio-économique et à l'industrialisation de l'Afrique". Ce récit s'inspire de déclarations antérieures de l'UA, selon lesquelles l'économie bleue a le potentiel pour devenir la nouvelle "Renaissance africaine".

L'origine de ce document est la conférence de Nairobi sur l'économie bleue durable qui a eu lieu en novembre 2018. Il s'agissait d'un rassemblement mondial important, réunissant 20 000 personnes, dont des chefs d'État et des hauts fonctionnaires d'organisations internationales, un grand nombre de chefs d'entreprise et d'organisations de la société civile. La conférence a débouché sur des engagements et des idées sur la transition vers une économie bleue durable. Cependant, il a été reconnu que la prolifération des stratégies nationales d'économie bleue ou de croissance bleue était non coordonnée. Par conséquent, l'UA, s'inspirant des meilleures pratiques internationales, devait fournir une orientation générale, ou "document de référence", à tous les États membres de l'UA, ainsi qu'aux organisations régionales et aux organisations multilatérales qui soutiennent le développement de l'Afrique.

L'Union européenne et le gouvernement norvégien ont fourni les fonds et le soutien technique nécessaires à l'élaboration de cette stratégie. En 2019, un groupe d'experts s'est rendu dans 13 pays africains et a mené des recherches pour rédiger la stratégie, qui a ensuite été examinée par les parties prenantes en août 2019 à Nairobi.

La stratégie de l'UA a-t-elle un sens ?

Le résultat de tout cela est un document étonnamment confus, où il est difficile de voir la preuve d'un changement radical par rapport au statu quo.

Le document se compose de cinq grands domaines thématiques, chacun présenté avec un document de référence et un grand nombre de pages fournissant un "cadre logique" définissant des objectifs, des indicateurs et des cibles. Le premier thème, qui couvre la pêche et l'aquaculture ainsi que la conservation des écosystèmes marins, comporte 3 buts généraux, 15 objectifs, 91 cibles et 177 indicateurs. La façon dont ces éléments fonctionnent ensemble et avec les centaines d'objectifs et d'indicateurs repris dans les 4 autres thèmes de la stratégie est difficile à comprendre. A y regarder de plus près, tout cela n'a qu'une logique limitée. A de nombreuses reprises, la dénomination d'un même indicateur est différente suivant le chapitre où on le retrouve; 101 sur 177 des indicateurs impliquent essentiellement la tenue de réunions et la production d'autres études et rapports. Les indicateurs ne montrent pas dans quelle mesure les États africains ont réussi à atteindre les différents buts et objectifs.

Toutefois, ce qui est frappant dans ce document, c'est l'accent qu'il met sur le fait que l'économie bleue nécessite avant tout des investissements financiers privés, que c'est une nouvelle frontière pour la croissance économique. Cela est clairement indiqué dans l'introduction de la stratégie, qui attire l'attention sur la nécessité de fournir un environnement réglementaire favorable aux investisseurs privés, ainsi que des instruments financiers innovants pour lever des capitaux. Une fois ces instruments en place, l'UA prévoit des taux de croissance assez stupéfiants dans la plupart des secteurs de l'économie bleue. Au total, la valeur ajoutée de l'économie bleue passerait d'environ 290 milliards de dollars (en 2019) à bien plus de 400 milliards de dollars en une décennie seulement. Les principaux moteurs de cette croissance seraient **le pétrole et le gaz offshore, l'exploitation minière en haute mer, le transport maritime et la construction portuaire, le tourisme et l'aquaculture**. L'UA indique également que la valeur des services fournis par les écosystèmes marins, y compris le stockage du carbone, atteindra 45 milliards de dollars en 2030 et 70 milliards de dollars en 2063.

Toute cette croissance est censée donner des moyens d'action à des millions de personnes pauvres, y compris et surtout aux communautés côtières. L'UA reconnaît que pour maximiser les bénéfices de la croissance bleue, les personnes vivant dans la pauvreté, les plus marginalisées et les plus vulnérables doivent être incluses de manière significative dans le processus de décision des gouvernements. La stratégie donne ce conseil :

« Les États membres devraient orienter leurs efforts d'éradication de la pauvreté vers l'intégration de ces communautés dans le processus de développement de l'économie bleue. Cela permettra

d'autonomiser les communautés côtières et de leur donner un meilleur accès et un meilleur contrôle sur les conditions de base qui déterminent leur bien-être ».

Cependant, l'UA considère que la croissance du secteur de la pêche – d'où des millions de communautés côtières ont historiquement tiré leurs revenus et leur sécurité économique - ne sera pas importante. La pêche de capture a déjà atteint les limites supérieures de la productivité, elle restera donc stagnante à environ 21 milliards de dollars. La stratégie recommande que les États africains donnent la priorité aux besoins de l'Afrique, et donc continuent à développer le commerce régional de la pêche et à donner la priorité à la consommation intérieure ; l'exportation de poisson hors du continent ne devrait inclure que le "poisson excédentaire", c'est-à-dire ce qui n'est pas nécessaire à la consommation locale... Le message implicite de la stratégie est que la capacité de la croissance bleue à sortir des millions de personnes des zones côtières de la pauvreté proviendra de tous les autres secteurs, et pas de la pêche.

Consultation et 'validation'

Ces dernières années, l'Union africaine a approuvé la création de cinq plateformes régionales pour la consultation des acteurs non étatiques sur les questions de pêche et d'aquaculture. Ces plateformes régionales restent sous-financées et ne fonctionnent pas aussi bien qu'elles le devraient. Cependant, le principe de consultation et d'inclusion dans la prise de décision est essentiel.

La stratégie de l'UA pour l'économie bleue attire également l'attention sur la nécessité d'une participation significative et de l'autonomisation des communautés côtières. Cependant, la stratégie elle-même a échoué sur cet aspect critique. La production de la stratégie a peut-être été précipitée. Sur les 13 pays couverts par l'étude, rien ne prouve que l'équipe chargée de la recherche ait mis en place des consultations communautaires. C'est pourquoi pratiquement aucune organisation de pêcheurs n'a eu connaissance du document avant qu'il ne soit finalisé pour être approuvé par les parties prenantes.

Lorsque les représentants des plateformes régionales ont été informés du processus, certains, dont la CAOPA, ont fait des commentaires critiques par écrit et lors de présentations. Ces commentaires ont mis en garde contre les menaces que fait peser la croissance bleue sur les communautés de pêcheurs, la crise climatique et les écosystèmes marins. Toutefois, ces préoccupations importantes n'ont jamais été prises en compte dans le document final. Le document donne la fausse impression

que la croissance bleue est une idée qui ne pose pas de problème, sans controverse politique ou idéologique.

Cette attitude envers l'inclusion des communautés les plus vulnérables dans la croissance bleue n'est pas inhabituelle. La conférence de Nairobi sur l'économie bleue durable, dont découle cette stratégie, n'a inclus aucun représentant des communautés de pêche africaines dans les discussions officielles et les tables rondes. Les pêcheurs n'étaient représentés que sur des affiches.

Il est important de réfléchir à la raison de l'exclusion des communautés de pêche. Il est possible que le problème réside dans la manière dont la "richesse" est représentée dans les stratégies de croissance bleue ; la tendance étant d'assimiler étroitement la richesse au produit intérieur brut (PIB). Mesurée de cette manière, la pêche n'est pas très significative.

En fait, en se basant sur la seule valeur économique, l'UA décrit que d'ici 2030, un scénario probable est que l'exploitation minière en haute mer aura quatre fois plus de valeur pour les pays africains que la pêche. Mais les experts qui élaborent la stratégie de l'UA doivent savoir que le PIB est un très mauvais indicateur de richesse et qu'il est discriminatoire à l'égard des activités de subsistance et de l'économie informelle, pourtant essentielles à la sécurité alimentaire et au bien-être de millions d'Africains.

Liens avec d'autres accords de l'UA et internationaux

La stratégie de l'UA souligne qu'elle rassemble diverses stratégies et initiatives de l'UA, ainsi que les meilleures pratiques internationales. Cela signifie que le document tente de synthétiser divers autres documents et engagements dans un cadre global.

Ceci est important. En effet, le nombre de stratégies, de lignes directrices et d'initiatives concernant les océans et les secteurs d'activité maritime a tellement augmenté qu'il est très difficile de savoir comment elles fonctionnent toutes ensemble ou si elles se contredisent. Par exemple, la stratégie de l'économie bleue africaine attire l'attention sur la stratégie maritime intégrée de l'Afrique, la Convention de Lomé, la vision minière de l'Afrique de l'UA et le cadre politique et la stratégie de réforme de l'UA pour la pêche et l'aquaculture en Afrique.

La relation entre ces autres documents et la nouvelle stratégie de l'économie bleue n'est pas expliquée et est difficile à suivre. Le premier des cinq domaines thématiques de la stratégie couvre exactement les mêmes thèmes que ceux qui sont abordés dans la stratégie de réforme pour la pêche

et l'aquaculture en Afrique (également produite avec le financement et le soutien technique de l'Union européenne). Les organisations de pêche artisanale ont mené de vastes consultations sur la mise en œuvre de cette stratégie de réforme au cours des dernières années. Mais il n'est pas clair aujourd'hui si la stratégie de l'économie bleue la remplace ou non. Si les organisations de pêcheurs en Afrique veulent comprendre la pensée de l'UA sur le développement de la pêche et de l'aquaculture, difficile de savoir lequel de ces deux documents est le plus important.

Comme la stratégie pour l'économie bleue souligne l'importance des meilleures pratiques internationales, elle devrait faire clairement référence aux directives internationales volontaires de la FAO, adoptées en 2014, visant à garantir une pêche artisanale durable, ainsi qu'aux directives complémentaires de 2012 sur la gouvernance responsable du foncier des terres, des pêches et des forêts. Il s'agit de documents historiques qui, contrairement aux stratégies de croissance bleue élaborées ces dernières années, sont le fruit d'années de consultations et de délibérations entre représentants des communautés de pêche artisanale.

Il est maintenant largement accepté que ces documents représentent les meilleures pratiques internationales, et leur mise en œuvre reste au premier plan de la défense des intérêts des communautés de pêcheurs artisans dans le monde et en Afrique. Les États africains et les organisations régionales et intergouvernementales travaillant dans le domaine de la pêche ont approuvé ces directives, et elles sont également mentionnées en bonne place dans les objectifs de développement durable des Nations unies. Mais la stratégie de l'UA n'en tient pas compte. Les lignes directrices sur la pêche artisanale sont brièvement mentionnées en relation avec l'une des 101 actions de la rubrique thématique 1. Mais cela ne rassure pas sur le fait que le contenu de ces directives soit pris au sérieux. En effet, l'objectif relatif à la mise en œuvre des directives vient immédiatement après l'objectif de mise en œuvre de 'l'approche fondée sur la richesse', qui préconise des politiques reconnues dans les directives comme étant néfastes pour les intérêts des communautés de pêche artisanale.

Cohérence des politiques et croissance bleue pour la pêche artisanale

L'échec de la stratégie d'économie bleue de l'UA à se fonder sur des consultations sérieuses et une réflexion cohérente sur les initiatives et les documents de réforme déjà existants, montre à quel point elle est confuse, ce qui est préoccupant pour les organisations de pêche artisanale. Le contenu de la stratégie suscite également des inquiétudes, car il s'agit moins d'un document stratégique - qui

s'attaque à la complexité et aux défis à venir - que d'une liste de souhaits d'activités et de projets à financer par les donateurs.

Toutefois, si la présentation du document et le processus qui l'a inspiré sont des problèmes importants sur lesquels il faut attirer l'attention, ce qui est le plus troublant dans cette stratégie, ce sont ses contradictions et son incohérence politique.

L'approche désorganisée de la compilation et de la présentation de la stratégie fait qu'il est difficile d'en comprendre toutes les implications. Dans les listes d'actions proposées figurent certaines activités positives pour la pêche artisanale. Toutefois, l'orientation générale du document, est moins positive du point de vue des communautés de pêche artisanale. Cela peut être illustré par les 5 points suivants, liés entre eux :

1. Croissance bleue et concurrence pour des ressources qui se raréfient : La stratégie de l'UA présente la croissance bleue comme un processus qui peut et doit profiter à tous. La croissance bleue serait bénéfique pour l'environnement, pour les communautés pauvres et pour les entreprises privées, qui pourront ainsi réaliser des bénéfices substantiels.

Le problème de cette vision optimiste est qu'elle détourne l'attention du fait que la croissance des secteurs de l'économie bleue, notamment l'exploitation minière, le tourisme, l'aquaculture, le transport maritime et la conservation marine (AMPs), ont tous des impacts complexes sur le développement côtier et la vie des communautés les plus vulnérables. En réalité, les entreprises à forte intensité de capital et les efforts de conservation à grande échelle déplacent souvent les communautés côtières, réduisent ou suppriment leur accès aux ressources naturelles partagées et leur contrôle sur celles-ci.

Lors de la croissance des secteurs maritimes, il y a toujours eu des conflits - au niveau local, entre les secteurs, et aussi entre les États - et cela ne fera que s'accroître à l'avenir, à mesure que s'intensifiera la concurrence pour des ressources rares. C'est la manière dont ces conflits sont traités qui doit être prioritaire, et les organisations intergouvernementales ont un rôle essentiel à jouer.

Cependant, la stratégie de l'UA décrit la croissance bleue comme un processus consensuel où tout le monde avance dans la même direction. Dans cette perspective, la question de ces conflits semble avoir été ignorée.

Malheureusement, les conseils donnés par l'UA peuvent contribuer à aggraver les problèmes. Par exemple, la stratégie de l'UA recommande aux États africains d'accroître l'aquaculture dans les zones côtières, et elle attire l'attention sur le Nigeria comme modèle à suivre. Pourtant, au Nigeria, l'expansion de l'aquaculture dans les zones côtières a impliqué la construction d'un élevage côtier intensif de crevettes, qui a déplacé les pêcheurs locaux et génère une pollution importante. L'expansion de cette aquaculture intensive, qui est généralement conçue pour les marchés d'exportation, est aussi l'une des principales causes de l'augmentation de la demande de farine de poisson. Dans toute l'Afrique de l'Ouest, on constate une forte croissance des usines de farine de poisson. Celles-ci entraînent une pêche non durable et détournent le poisson de la consommation humaine locale. Ainsi, la croissance d'un secteur provoque des conflits pour un autre.

Les communautés de pêcheurs artisans constituent le groupe le plus vulnérable dans cet environnement concurrentiel. Il est donc impératif que toute révision de la stratégie de l'UA reconnaisse les conflits et les vulnérabilités inévitables que la croissance bleue produit et qu'elle organise une discussion entre toutes les parties prenantes sur la manière dont ces conflits peuvent être traités.

2. Une croissance économique rapide détruira les écosystèmes marins : La stratégie de l'UA propose une vision de l'avenir dans laquelle la croissance économique peut être poursuivie avec un maximum d'efficacité tout en préservant la biodiversité marine et la production de la pêche de capture. C'est une vision qui est au cœur de la croissance bleue actuellement promue dans le monde entier.

Cependant, il devient maintenant évident que l'industrialisation prévue par l'UA détruira les écosystèmes et accentuera le changement climatique qui crée des conditions inhospitalières pour la vie. Les communautés de pêcheurs artisans font déjà face à ces conséquences. Il s'agit notamment des changements imprévisibles des stocks de poissons et de leurs migrations, ce qui signifie que les prises de poissons sont très variables et finissent par diminuer. Mais il y a aussi des phénomènes météorologiques extrêmes plus réguliers et plus intenses, tels que les ouragans, les inondations, les vagues de chaleur et les sécheresses, qui dévastent les communautés de pêcheurs artisans.

Il n'est pas acceptable que les stratégies de croissance bleue de par le monde puissent cacher ces contradictions. Au niveau de la stratégie d'économie bleue de l'UA, si elle mentionne bien l'importance de réduire les émissions de carbone et de promouvoir l'énergie "bleue propre" sur le

continent, elle ouvre dans le même temps la porte à une exploitation pétrolière et gazière illimitée en Afrique.

La question de savoir comment l'Afrique et la communauté internationale peuvent tracer une voie qui combine la réduction de la pauvreté et l'augmentation du niveau de vie, sans détruire la planète, est le débat le plus important et le plus difficile de notre époque, avec des implications politiques des plus incertaines. Cependant, la stratégie de l'UA se détourne de cette question fondamentale.

3. Développement inclusif : La stratégie de l'UA fait régulièrement référence à la croissance bleue comme un moyen de réduire la pauvreté et de parvenir à un développement inclusif et harmonieux de tous les secteurs en même temps. Sans tenir compte des conflits et de la réalité de la crise climatique, il est difficile de prendre cela au sérieux. En effet, la stratégie de l'UA ne s'attarde pas sur la manière dont cette croissance inclusive est réalisée, ni n'explique pourquoi la croissance des secteurs repris dans l'économie bleue n'a jamais été faite de façon inclusive dans le passé.

La croissance économique tirée par les secteurs "bleus" prioritaires se traduit rarement par une réduction de la pauvreté. Les économies fortement basées sur l'exploitation minière, l'aquaculture intensive et le tourisme de masse international, qui est la vision présentée par l'UA, produisent souvent des niveaux élevés d'inégalité et d'exclusion. En effet, elles permettent à divers secteurs commerciaux d'extraire des zones côtières des richesses qui sont ensuite concentrées dans les mains d'entreprises et d'investisseurs étrangers. La "manière traditionnelle de faire les choses" est que cette richesse est exportée et que les revenus pris par les gouvernements sont souvent dilapidés ou investis ailleurs.

La stratégie s'appuie donc sur un modèle de statu quo qui imagine que la richesse produite est automatiquement partagée avec les plus pauvres, alors qu'il est bien connu que sans une politique volontaire, impliquant des systèmes de redistribution de richesse organisés, la richesse produite a tendance à se concentrer dans les mains de quelques uns. Mais la stratégie n'offre guère de discussion sur à quoi ces politiques redistributives pourraient ressembler.

4. L'approche de la pêche fondée sur la richesse : La stratégie de l'UA recommande que les États africains envisagent une "approche fondée sur la création de richesse" pour la réforme de la pêche, y compris l'introduction de "droits d'accès" pour mettre fin à la pêche en libre accès.

Les experts étrangers en matière de pêche, notamment de l'UE et de la Norvège, défendent depuis longtemps cette politique pour la pêche africaine, comme ils l'ont fait chez eux. Cette perspective

traite le secteur de la pêche comme une composante de l'économie qui devrait générer des bénéfices économiques excédentaires, qui peuvent ensuite être imposés pour financer le développement ailleurs. Elle inclut également que des droits de pêche individuels soient accordés aux pêcheurs, qui sont ensuite soumis à la concurrence du marché; ces droits peuvent être transférés, vendus et échangés, de sorte que seules les entreprises de pêche qui peuvent les acheter restent en activité.

Cette approche est clairement conçue comme une tentative drastique de mettre fin à la surpêche et de stimuler les profits privés en retirant un grand nombre de pêcheurs du secteur.

Ces politiques ont suscité une forte opposition de la part des communautés de pêche artisanale, et de nombreux experts de la pêche ont souligné les effets dévastateurs de ces politiques sur les communautés de pêche où elles ont été utilisées.

Le retrait d'un grand nombre de pêcheurs est très problématique si, comme c'est le cas dans la plupart des pays africains, il n'existe pas d'autres emplois et sources de revenus. Le système d'attribution des quotas fondé sur le marché entraîne également une concentration économique et, généralement, le transfert de la propriété des activités de pêche à des personnes et des entreprises qui n'ont rien à voir avec la pêche ou les communautés de pêcheurs. Des recherches comparatives suggèrent également que, bien qu'elles accordent à un nombre plus restreint d'entreprises des droits de pêche sûrs et à long terme, ces entreprises ne deviennent pas des gestionnaires responsables des ressources halieutiques.

Ce qui est également une objection à l'approche fondée sur la richesse, c'est l'idée que la valeur de la pêche artisanale réside dans sa capacité à générer des bénéfices économiques à court terme, et que c'est de cette façon qu'elle peut faire croître le reste de l'économie. Ce n'est pas là que réside la valeur de la pêche artisanale, mais bien dans sa contribution à la sécurité alimentaire, à l'emploi, à la culture des communautés de pêche, et c'est ce qui la distingue de la plupart des autres secteurs bleus.

Mais ce sont des arguments bien connus, qui devraient être reconnus dans la stratégie de l'UA, plutôt que de soutenir l'approche controversée fondée sur la création de richesse, sans poser de question.

5. Le défi de la gouvernance : en présentant l'économie bleue, l'UA reconnaît les "défis de la gouvernance". Ceux-ci ne sont pas décrits très clairement ou de manière suffisamment détaillée. La partie essentielle du texte consacré à ce sujet est la suivante

« En dépit des progrès réalisés à ce jour sur de nombreux fronts, d'importants problèmes institutionnels et de gouvernance subsistent, et limitent la capacité des États membres à formuler et à mettre en œuvre efficacement des politiques relatives à la croissance en appliquant le concept relativement nouveau de l'économie bleue en Afrique ainsi que des politiques en faveur de la protection de l'environnement et de l'amélioration de la santé des écosystèmes. Un cadre politique et réglementaire efficace est nécessaire pour garantir les investissements dans l'exploration de la mer, ainsi qu'une politique solide pour l'innovation, le transfert de technologies et l'adaptation visant à encourager les inventeurs. Ces instruments devraient être mis en place pour renforcer les capacités institutionnelles des agences et organisations nationales et régionales clés en vue de la mise en œuvre effective des fonctions liées à l'économie bleue. Cette mise en œuvre nécessiterait un renforcement des capacités et des mesures d'incitation des entités et des structures liées aux aspects sectoriels clés de l'économie bleue, entre autres ».

Du point de vue de la pêche artisanale, ce résumé des défis de gouvernance pour parvenir à une économie bleue équitable et durable passe sous silence des aspects essentiels.

L'un de ces aspects concerne la participation des communautés de pêcheurs marginalisées, y compris les femmes, dans les processus de prise de décision. L'expérience actuelle des communautés de pêche artisanale en matière de capacité à influencer les décisions concernant les secteurs maritimes est très frustrante. Lorsqu'elles sont consultées, elles ont tendance à ne porter que sur un nombre limité de questions, et rarement sur la planification nationale ou la négociation d'accords d'investissement dans d'autres secteurs qui touchent à la pêche. Le problème est exacerbé par les très faibles niveaux de transparence qui existent non seulement dans le secteur de la pêche, mais aussi dans tous les autres secteurs de l'économie bleue. La stratégie de l'UA comprend des objectifs et des actions visant à garantir la participation des communautés de pêcheurs, mais il n'y a aucune réflexion sur les raisons de l'échec des précédentes déclarations politiques pour l'autonomisation des personnes marginalisées.

Un deuxième problème critique concerne les niveaux élevés de corruption et les abus des entreprises dans l'économie bleue. Les possibilités et les incitations à ces abus sont susceptibles de

se développer avec la croissance de l'économie bleue et l'augmentation des investissements financiers privés qu'elle nécessite.

L'un des principaux problèmes de la corruption est la capacité des acteurs les plus puissants à obtenir un accès préférentiel aux ressources et à éviter les réglementations en matière d'environnement et de travail. Il existe de nombreux exemples à citer, de l'énorme fraude impliquant des banques étrangères et le secteur de la pêche au thon au Mozambique, à la corruption et aux conflits d'intérêts dans l'attribution des quotas de pêche en Namibie l'année dernière. La corruption est également devenue un thème commun pour comprendre pourquoi les accords d'accès à la pêche sont si défavorables aux communautés côtières africaines. Le problème de la corruption est lié aux niveaux élevés de pêche illégale sur le continent, ce qui est souligné dans la stratégie de l'UA, mais c'est un problème distinct qui va bien au-delà de la pêche illégale.

L'Union africaine a montré qu'elle comprenait la gravité de la corruption et a pris des mesures pour attirer l'attention sur ce problème, notamment en organisant plusieurs événements de haut niveau sur la lutte contre la corruption en 2018⁶. Mais la confiance dans les gouvernements africains pour lutter contre la corruption reste très faible sur tout le continent, comme le montre par exemple Afrobarometer⁷. Dans ce contexte, une stratégie de croissance bleue doit comporter un volet anticorruption, qui est clairement prioritaire pour parvenir à une gouvernance responsable. Il est à constater que la stratégie de l'UA ne mentionne pas les liens entre la croissance bleue et les traités relatifs aux droits de l'homme et les initiatives de lutte contre la corruption, notamment la Convention de l'Union africaine sur la lutte contre la corruption et les directives volontaires pour une gouvernance responsable du foncier.

Conclusion

La pandémie COVID-19 et la crise économique offrent la possibilité de repenser radicalement nos comportements habituels. L'industrialisation de l'économie bleue, basée sur l'expansion de secteurs commerciaux tels que le pétrole et le gaz offshore, l'aquaculture intensive et le tourisme mondial, aura certainement des répercussions négatives sur la pêche artisanale africaine. L'UA qui développe cette stratégie, l'Union Européenne et le gouvernement norvégien qui y apportent leur soutien,

⁶ Voir African Union Advisory Board on Anti-Corruption (2019) 'Report on the implementation of the African Anti-Corruption Year', <http://www.auinticorruption.org/resources/view/report-on-the-implementation-of-the-african-anti-corruption-year> et aussi l'article du journal Le Monde, 6 février 2019, En Afrique, la corruption sape les bases de la démocratie https://www.lemonde.fr/afrique/article/2019/02/06/en-afrique-la-corruption-sape-les-bases-de-la-democratie_5419921_3212.html

⁷ Voir <http://afrobarometer.org>

doivent reconsidérer l'approche choisie, et la baser sur un cadre durable et équitable qui mette la priorité sur les droits humains et les moyens de subsistance de millions de personnes vivant et travaillant dans les communautés de pêche artisanale en Afrique. Pour ce faire, il convient de mettre en avant les Directives volontaires pour une pêche artisanale durable et la Stratégie de Réforme de la pêche et de l'aquaculture en Afrique, en promouvant l'élaboration de plans d'action nationaux et régionaux transparents, participatifs et tenant compte de la dimension du genre.