



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food  
and  
Agriculture  
Organization  
of  
the  
United  
Nations

Organisation  
des  
Nations  
Unies  
pour  
l'alimentation  
et  
l'agriculture

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

## CONSULTATION TECHNIQUE SUR LE RECOURS AUX SUBVENTIONS DANS LE SECTEUR DES PÊCHES

Rome (Italie), 30 juin – 2 juillet 2004

## UNE INITIATIVE TECHNIQUE MONDIALE SUR LE RECOURS AUX SUBVENTIONS DANS LE SECTEUR DES PÊCHES

### RÉSUMÉ

Les politiques nationales de pêche qui ont recours aux subventions soulèvent des controverses tant à l'échelle nationale qu'internationale. Soucieux de résoudre certaines de ces controverses, les membres de l'OMC examinent actuellement les subventions qui constituent une incitation à la surpêche, et cherchent à parvenir à un accord sur les mesures susceptibles de discipliner leur utilisation. Le présent document propose qu'une "initiative technique mondiale" soit réalisée dans le but de fournir des informations utiles, notamment à ceux qui participent aux délibérations de l'OMC. Avant de la décrire, le document identifie quatre principaux domaines relatifs aux subventions et à la pêche: i) la surcapacité et la surpêche; ii) la pêche illicite, non déclarée et non réglementée; iii) les moyens d'existence et les dimensions sociales du développement durable; iv) la manière de tenir effectivement compte de la situation spéciale des pays en développement. Le document analyse chacune de ces questions et rend compte des efforts déployés pour remédier aux problèmes rencontrés; il en conclut qu'en dépit des progrès accomplis pour comprendre les facteurs et les processus sous-jacents, de nombreuses recherches doivent être encore menées. La recherche empirique est techniquement complexe et semble être peu encouragée, en particulier par les gouvernements. Afin de surmonter ces difficultés, l'initiative technique mondiale s'engagera à fournir d'ici un an et demi des informations sur les effets des subventions qui peuvent être constatés, notamment en ce qui concerne la surpêche, tout en garantissant la confidentialité, l'exactitude et l'impartialité des données. L'information sera recueillie à l'aide des méthodes scientifiques les plus perfectionnées.

## I. CONTEXTE

1. Au cours des dernières décennies, un certain nombre de gouvernements, souhaitant promouvoir le développement économique et garantir le bien-être social, ont apporté une aide aux agriculteurs, aux entrepreneurs et aux corporations sous forme de subventions.
2. Les subventions à l'agriculture figurent parmi les mieux connues. Mais des subventions ont également été accordées au secteur des pêches, et sous de nombreuses formes<sup>1</sup>. On peut citer à titre d'exemple: une réduction des taxes sur le carburant des navires ou bien encore, des taux d'intérêt inférieurs au marché en vue de financer la construction de navires.
3. Les politiques économiques qui ont recours à des subventions sont fréquemment controversées. Elles provoquent souvent des litiges à l'échelle tant nationale qu'internationale entre pays bénéficiaires et non bénéficiaires. Comme on le sait, c'est également le cas des subventions à la pêche. Les délibérations actuelles des membres de l'Organisation mondiale du commerce, entre autres, portent sur les mesures qu'il conviendrait de prendre pour les maîtriser dans le cadre de l'accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires (SMC).

## II. PRINCIPALES QUESTIONS RELATIVES AUX SUBVENTIONS

4. Les effets des subventions ne sont pas tous remis en question. Les désaccords proviennent en général de la divergence d'opinions à l'égard de certains. Car si les subventions ont un impact sur les bénéficiaires, elles affectent aussi parfois les non-bénéficiaires.
5. Dans le présent document, les effets immédiats – ou de premier ordre – sont ceux produits sur les bénéficiaires. Deux remarques s'imposent en la matière. Premièrement, les subventions se traduisent immédiatement par une amélioration des performances économiques résultant d'une baisse des coûts ou d'une hausse des revenus, qui dérivent tous deux de la subvention octroyée<sup>2</sup>. Deuxièmement, l'optimisation des résultats économiques permet aux pêcheurs ou à l'industrie de la pêche d'adopter une stratégie de production (ou de pêche) de nature ou d'intensité différente.
6. Les controverses ne portent généralement pas sur les effets de premier ordre. La majorité des parties qui s'inquiètent des subventions à la pêche s'accordent en effet pour penser que celles-ci améliorent la situation des bénéficiaires directs – au moins à court ou moyen terme. Ils semblent également partager l'opinion selon laquelle les subventions incitent les bénéficiaires à modifier leur stratégie de production dans la plupart des cas, soit en continuant leur activité alors que la pêche aurait cessé faute d'une aide financière, soit en produisant davantage et/ou à moindre coût dans un effort pour accroître leurs revenus globaux.
7. Dans le présent document, les transformations des conditions de production, tant pour les bénéficiaires que pour les non-bénéficiaires, sont considérées comme des effets de second ordre. Ce sont sur ces effets, ressentis surtout par les pêcheurs et les autres utilisateurs non consommateurs des ressources aquatiques, que portent les controverses. Toutefois, les mareyeurs et les fournisseurs des multiples biens et services nécessaires à l'industrie de la pêche peuvent être également touchés. Les effets se transmettent des pêcheurs bénéficiant de subventions aux mareyeurs et aux pêcheurs non bénéficiaires par le biais d'une réduction des stocks halieutiques ou par une dégradation des conditions de commercialisation. À l'heure actuelle, les incidences des subventions à la pêche sur le commerce international sont réglementées par l'accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires.

---

<sup>1</sup> Pages 9 et 10, FAO-Rapport sur la pêche R638: "Rapport de la consultation d'experts sur les incitations économiques et la pêche responsable", Rome, 28 novembre – 1<sup>er</sup> décembre 2000.

<sup>2</sup> En réalité, en l'absence d'un tel effet, la plupart des économistes considèrent que les subventions ne sont d'aucune utilité.

8. Depuis l'an dernier, l'argument selon lequel les subventions constituent une incitation à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée a été de plus en plus souvent évoqué.

9. Le présent document analyse quatre questions, ou controverses, liées aux subventions à la pêche. Les deux premières, qui concernent l'impact des subventions sur la *surcapacité et les stocks halieutiques* d'une part, et la contribution des subventions à la *pêche illicite, non déclarée et non réglementée*<sup>3</sup>, ont été soulignées par la vingt-cinquième session du Comité des pêches de la FAO. Le document aborde ensuite deux autres questions importantes: i) les subventions et les moyens d'existence; ii) les subventions et le cas particulier des pays en développement.

10. Selon certains, la définition du terme 'subvention' n'entre pas dans le cadre des questions abordées ci-dessus. Le présent document considère qu'il serait irréaliste de tenter de traiter cette question à part<sup>4</sup>. Il serait plus utile de travailler sur les définitions des subventions séparément, pour chaque cas traité, et d'en inclure la formulation admise dans un accord spécifique.

11. Lorsque l'on cherche à définir les subventions, il faut veiller à ne pas confondre la définition de *concept de subvention* et celle de *catégories de subventions*. Une fois les catégories établies, il faut parvenir à un accord sur les *types de subventions* entrant dans les diverses catégories.

12. Compte tenu du large éventail des subventions au secteur des pêches, la définition ou l'identification de catégories de subventions est une étape naturelle dans la simplification nécessaire pour faire avancer l'analyse et les débats. Plusieurs catégories différentes ont été proposées, notamment en ce qui concerne les subventions et la surcapacité. Leur pertinence est en cours d'étude.

## 2.1 Surcapacité et surpêche

### *Problématique*

13. Il est largement reconnu que la plupart des stocks halieutiques exploités commercialement ont atteint leurs limites et qu'ils ne peuvent plus faire face à une augmentation de l'effort de pêche. Il est également reconnu que les subventions accordées aux propriétaires de flotte participant à un type de pêche qui n'est pas réellement limité à un niveau durable d'exploitation<sup>5</sup> peuvent encourager une augmentation du nombre de navires et induire une situation de 'surcapacité'<sup>6</sup>. La diminution des stocks, et vraisemblablement des prises par unité d'effort,

---

<sup>3</sup> La vingt-cinquième session du Comité des pêches de la FAO (COFI) a demandé que la présente consultation accorde une attention particulière à ces deux questions. Voir paragraphe 73, FAO-Rapport sur les pêches n° 702: "Rapport de la vingt-cinquième session du Comité des pêches", Rome, 24-28 février 2003.

<sup>4</sup> En décembre 2000, la Consultation d'experts de la FAO sur les incitations économiques et la pêche responsable ont conclu que: i) aucune des définitions utilisées habituellement ne convient pour effectuer une analyse globale des incidences des subventions sur le commerce et la durabilité des pêches et de l'aquaculture; ii) la Consultation ne peut recommander une seule et même définition de l'expression subvention pour la mesure, l'analyse et l'examen au plan politique des subventions dans le domaine des pêches; enfin, iii) une définition des quatre groupes de subventions est nécessaire afin de faire avancer l'évaluation, l'analyse et l'examen des subventions dans le domaine des pêches et de l'aquaculture. Paragraphe 31, FAO-Rapport sur les pêches R638.

<sup>5</sup> Nombreux sont ceux qui s'accordent à penser que la plupart des systèmes de gestion en vigueur aujourd'hui ne permettent pas de maîtriser efficacement l'effort de pêche.

<sup>6</sup> Le terme 'surcapacité' décrit les situations où la capacité totale qu'il est possible de déployer est supérieure à celle qui serait nécessaire pour atteindre l'objectif de rendement à long terme fixé pour la pêcherie dans laquelle la capacité de pêche, ou flotte, est normalement déployée. Ce terme transmet donc le message suivant aux responsables des pêches: si les stocks halieutiques exploités par la flotte ne sont pas encore menacés par une diminution en deçà de leur niveau optimum, ils risquent de l'être si des contre-mesures ne sont pas prises. Le terme "excédent de capacité" est parfois utilisé comme synonyme de "surcapacité". Toutefois, aux yeux des spécialistes, les termes n'ont pas la même signification. La plus grande différence provient du fait qu'un "excédent de capacité" peut être déterminé ex-post sans aucune connaissance de l'état des stocks, ce qui n'est pas le cas de la "surcapacité". La surcapacité décrit la relation, d'une part, entre la capacité de pêche d'une flotte et, d'autre part, la vraisemblance que les stocks exploités à long terme peuvent supporter l'effort de pêche, sans diminution de rendements (il faut donc connaître l'état des stocks et les conditions de recrutement). La mesure d'un "excédent de capacité" indique simplement une capacité de pêche non exploitée dans une flotte.

résultant d'une surcapacité entraînera à son tour une dégradation de la situation des pêcheurs qui exploitent les mêmes stocks sans bénéficier de subventions<sup>7</sup>.

14. La controverse soulevée par les subventions d'une part, et la surcapacité et la surpêche d'autre part, concerne la *solution* proposée – l'interdiction des subventions à la pêche – plutôt que le diagnostic lui-même. Les parties opposées à cette solution pensent en général que le diagnostic, même s'il est correct, est trop simpliste et que la solution risque d'être inefficace pour la même raison.

15. Divers arguments sont avancés contre l'interdiction totale des subventions: i) plusieurs autres facteurs dans l'industrie de la pêche encouragent la surcapacité – et en conséquence, la surpêche, ce que montre le fait qu'il existe des cas de surpêche dans les pêcheries non subventionnées, ii) on ne peut établir clairement la part d'augmentation de la capacité de pêche et la réduction consécutive des stocks de poissons résultant de l'octroi de subventions, et la part imputable à l'influence des "autres" facteurs; enfin, iii) si l'effort de pêche est fermement contrôlé, les subventions ne pourront inciter les pêcheurs à l'accroître et donc – d'un strict point de vue de la durabilité des stocks halieutiques – les subventions seront inoffensives.

16. Une autre raison de ne pas interdire les subventions s'appuie sur ce que les économistes considèrent souvent comme une justification "acceptable": les subventions temporaires peuvent aider les "industries naissantes" à corriger les imperfections du marché. Cet argument est en général celui des pays en développement affirmant qu'ils devraient être en droit d'avoir recours à des subventions pour contribuer à l'établissement des "industries de pêches naissantes", pratique que des pays maintenant développés ont appliquée dans le passé<sup>8</sup>.

17. Enfin, il a été fréquemment souligné que les subventions peuvent protéger les stocks halieutiques si elles sont utilisées pour inciter à une réduction de l'effort et de la capacité de pêche.

### *Solutions proposées*

#### i) Examen au niveau intergouvernemental

18. Au cours des dix dernières années, les questions relatives aux subventions à la pêche ont été principalement traitées par le Comité du commerce et de l'environnement (CTE) de l'OMC. Selon les pays membres de ce comité qui sont favorables à une plus grande réglementation, l'accord SMC ne suffit pas à garantir la durabilité des stocks halieutiques à long terme.

19. Les ministres qui ont participé à la conférence ministérielle de l'OMC à Doha (Qatar) en novembre 2001 ont décidé de tenir des négociations visant à clarifier et à améliorer les disciplines prévues par les accords relatifs à la mise en œuvre de l'article VI du GATT 1994 et aux subventions et mesures compensatoires, tout en préservant les concepts et les principes fondamentaux ainsi que l'efficacité de ces accords. Il a été en outre convenu que, dans le contexte des négociations, les participants chercheront aussi à clarifier et à améliorer les disciplines de l'OMC en matière de subventions au secteur des pêches, en tenant compte de l'importance de ce secteur pour les pays en développement<sup>9</sup>.

20. La plupart des pays pêcheurs ne sont pas encore parvenus à s'accorder pleinement sur les mesures qu'il conviendrait d'adopter pour régler la question des subventions au secteur halieutique. Il existe toutefois un consensus sur le fait que le recours aux subventions doit être limité et approuvé afin d'assurer la préservation des stocks naturels de poissons.

<sup>7</sup> Cette question touche donc aux effets de second ordre.

<sup>8</sup> Page 13, FAO-Documents techniques sur les pêches no.437: "Introduction à la question des subventions aux pêches", FAO, Rome, 2003

<sup>9</sup> Article 28 de la Déclaration ministérielle de l'OMC, Doha, 14 novembre 2001.

ii) Recherche et collecte de données

21. Depuis que les subventions sont au centre du débat portant sur les politiques de pêche, des gouvernements, des universités et des ONG se sont efforcés de recueillir un plus grand nombre de données sur les subventions et sur leurs incidences. Les résultats de leurs recherches ont été consignés dans un document d'information qui a été remis à la présente Consultation technique et sont brièvement présentés dans les paragraphes ci-après<sup>10</sup>.

22. Les recherches ont porté sur les points suivants: i) établissement du volume, ou de l'ampleur, des subventions; ii) identification des divers types de subventions; enfin, dans une moindre mesure, iii) détermination des effets des subventions et de leur nature.

23. En 1992, la publication d'une étude théorique de la FAO sur la situation économique de la pêche dans le monde a attiré l'attention de la communauté internationale sur la question des subventions dans le secteur des pêches. Selon cette étude, à la fin des années 80, la valeur des subventions représentait une part significative de la valeur débarquée des captures internationales.

24. Selon les études ultérieures qui ont été réalisées suite aux profondes modifications des politiques économiques apportées par plusieurs grands pays de pêche, les subventions internationales étaient de l'ordre de 15 à 20 milliards de dollars E.U. par an et étaient en majorité attribuées aux industries de pêche dans les économies industrialisées<sup>11</sup>.

25. On considère en général que les subventions n'ont pas toutes un effet négatif sur l'état des stocks; on a donc de plus en plus souvent cherché à les répartir en catégories "utiles" (celles qui font la promotion de la conservation des stocks) et "préjudiciables" (celles qui provoquent une surcapacité et par conséquent, une surpêche). Les transferts financiers des pouvoirs publics<sup>12</sup> qui permettent de récupérer les coûts de la gestion des pêches ou de réduire la capacité de pêche sont souvent classés dans la catégorie des subventions "utiles".

26. Les études ayant trait aux effets des subventions sont peu nombreuses. La majeure partie de la documentation sur le sujet est d'ordre conceptuel. Il n'existe pour ainsi dire aucune étude empirique<sup>13</sup>.

***Propositions de travaux complémentaires pour la recherche d'une solution aux questions liées aux subventions, à la surcapacité et à la surpêche***

27. À ce jour, le débat international a abouti à une convergence d'opinion sur l'ampleur du problème des subventions, sur les conditions de la gestion des pêches qui en modifient les effets, et sur les catégories de subventions qu'il faudrait réglementer pour éliminer la surpêche. Il faut toutefois aller plus loin pour que les gouvernements puissent être en mesure d'élaborer des politiques et des stratégies de gestion spécifiques. Il faudrait de préférence répondre aux questions suivantes: Comment établir une distinction entre subventions utiles et préjudiciables? Comment mesurer le rapport quantitatif entre les subventions et les effets de second ordre? Comment gérer les multiples effets des subventions?

---

<sup>10</sup> "Understanding the impact of subventions in fisheries; a review of ongoing work and recent activities", TC SUB/2004/Inf. 3.

<sup>11</sup> Il est important de noter que les méthodes utilisées par la FAO dans l'étude de 1992 pour mesurer les "subventions accordées au secteur des pêches" diffèrent sensiblement de celles utilisées dans les études ultérieures. Dans l'étude de 1992, les subventions avaient été évaluées en tant que différence entre les coûts estimés (incluant la dépréciation et les intérêts sur le capital investi) et les recettes. Dans les études ultérieures, on a tenté d'établir des catégories distinctes de subventions, puis de les additionner pour arriver à un total.

<sup>12</sup> La récente étude de l'OCDE se limite aux "transferts financiers des pouvoirs publics".

<sup>13</sup> Le PNUE soutient la recherche empirique par la réalisation d'études de cas par pays, dont deux sont en cours. L'analyse, préliminaire et descriptive, constitue l'un des rares exemples de travail de terrain empirique. Pour de plus amples informations, consulter le document TC-SUB/2004/Inf. 4.

28. Quelles subventions devraient être interdites – ou leur recours réglementé – car elles induisent une “augmentation de capacité” et peuvent aboutir à une surcapacité? Quelle est la frontière entre les subventions ‘utiles’ et ‘préjudiciables’? Il ne semble pas du tout évident de savoir comment accorder des subventions en fonction des deux catégories que délimite cette frontière. La question a commencé à être étudiée, mais rien n’a été conclu<sup>14</sup>.

29. On ne sait rien de l’“efficacité” des subventions. Un rabais d’un million de dollars sur le prix de carburant entraîne-t-il en fin de compte une diminution des stocks comparable à une subvention d’un même montant accordé, sous forme de prêt, pour la construction de navires dans le cadre du même type d’aménagement des pêches? L’impact d’une subvention pour les frais de carburant d’une valeur de 10 000 dollars EU est-il le même pour la pêche à la crevette dans l’Atlantique Nord que pour celle pratiquée dans la baie du Bengale? Plus on aura de réponses à ces questions, plus il sera facile de s’accorder sur les mesures permettant de discipliner le recours aux subventions.

30. Comme cela a été précédemment mentionné, la majeure partie des subventions, outre le fait de bénéficier aux destinataires (effets de premier ordre), ont plusieurs effets de second ordre. Les subventions permettront aux bénéficiaires de modifier leurs stratégies de pêche et feront souvent augmenter l’effort de pêche, ce qui se répercutera sur les stocks halieutiques et réduira très probablement la prise par unité d’effort de pêche pour tous les acteurs de l’industrie de la pêche. Ces changements risqueront d’avoir une incidence sur les marchés traditionnellement approvisionnés par des pêcheurs subventionnés, ce qui influera sur la production des pêcheurs non subventionnés qui ravitaillent les mêmes marchés. Ainsi, même les pêcheurs qui n’exploitent pas les mêmes stocks que les pêcheurs subventionnés seront touchés.

31. Lorsqu’ils ont recours à des subventions, les pouvoirs publics doivent tenir compte de tous les principaux effets de second ordre. Ainsi lorsqu’ils envisagent de les modifier, ils souhaiteront très probablement examiner le plus grand nombre possible d’effets de second ordre. Des études normatives et empiriques relatives à ces effets peuvent aider à faire évoluer le débat. Un grand nombre de membres réunis lors de la vingt-cinquième session du Comité des pêches<sup>15</sup> ont recommandé d’entreprendre des études de ce type.

## 2.2 Pêche illicite, non déclarée et non réglementée

32. Il existe un consensus international sur le caractère indésirable de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et sur la nécessité de la prévenir, de la contrecarrer et de l’éliminer. À cette fin, un accord a été conclu sur les mesures à prendre<sup>16</sup>. La pêche illicite, non déclarée et non réglementée a un effet préjudiciable à la fois sur les stocks de poissons et sur les écosystèmes aquatiques. De par sa nature, la pêche illicite, non déclarée et non réglementée<sup>17</sup> a tendance à faire augmenter la capacité de pêche, quel que soit le type de pêche, souvent au-delà des niveaux autorisés par la loi. De plus, par voie de conséquence, lorsque la pêche illicite, non déclarée et non

<sup>14</sup> La plupart des économistes soutiendraient que toutes les subventions encouragent une augmentation de capacité, à l’exception de celles qui conduisent à une suppression ou à une réduction de capacité de la flotte ou de la pêche. Les responsables des pêcheries seraient sans doute plus enclins à adopter une perspective plus étroite et plus pragmatique sur la question..

<sup>15</sup> Paragraphe 72, FAO-Rapport sur les pêches n° 702.

<sup>16</sup> “Plan international d’action pour prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée”, FAO 2002 (IPOU-IUU).

<sup>17</sup> La pêche illicite est exercée par des navires de pays membres d’une organisation régionale de gestion des pêches (ORGP) mais qui opèrent en violation de ses réglementations ou dans les eaux d’un pays sans y être autorisés. La pêche non déclarée consiste en des prises non déclarées, ou incorrectement déclarées, aux autorités nationales compétentes ou aux ORGP. Elle est pratiquée par des navires sans nationalité ou battant pavillon d’États qui ne sont pas membres des ORGP compétentes et qui ne se considèrent donc pas obligés de respecter leurs réglementations (voir paragraphes ... du Plan international d’action pour prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (IPOU-IUU).

réglementée est fréquente, les produits de la pêche légale se trouvent en concurrence avec ceux, moins onéreux, de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée.

33. La pêche est une activité économique et la pêche illicite, non déclarée et non réglementée ne fait pas exception. Les pêcheurs, les entreprises et/ou les corporations qui ont le choix entre pêche légale et illicite, non déclarée et non réglementée fonderont en partie leur décision sur la perspective des rendements économiques. Ainsi, toute action – quelle qu'en soit l'origine – susceptible d'"améliorer" les résultats économiques de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée peut être considérée comme une incitation à cette activité.

34. L'attention de la communauté internationale s'est surtout centrée sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée en haute mer où l'on estime que les prises sont substantielles. Plusieurs mesures commerciales ont été prises pour la réduire et l'éliminer. Ces mesures ont été approuvées par les organisations régionales d'aménagement des pêches (ORGP) compétentes, puis mises en œuvre par les États qui en sont membres ou qui coopèrent. À ce jour, aucune des mesures avalisées par ces organisations pour lutter contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée n'a identifié de relation directe entre les subventions et la pêche illicite, non déclarée et non réglementée<sup>18</sup>.

### *Tentatives de résolution du problème*

#### i) Examen au niveau intergouvernemental

35. Le Plan de mise en œuvre adopté en septembre 2002 à Johannesburg par le Sommet mondial sur le développement durable (SMDD) stipule que: "*les États sont invités à ... éliminer les subventions qui contribuent à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et aux surcapacités*"<sup>19</sup>. Lors de la réunion de février 2003, le Comité des pêches de la FAO a invité les membres à accorder une attention particulière à "*... un mandat pratique permettant de prendre en compte l'impact des subventions sur les ressources halieutiques, notamment en ce qui concerne la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et sur la surcapacité*"<sup>20</sup>.

36. Au cours d'autres réunions internationales<sup>21</sup>, les gouvernements ont également traité de la nécessité de coordonner les efforts nationaux pour s'attaquer au problème de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, notamment en haute mer. Les conclusions ont en général été favorables à l'application des directives du Plan d'action visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée<sup>22</sup>. Aucune de ces réunions ne semble avoir toutefois accordé une attention particulière, détaillée et complète aux subventions dans le contexte des discussions portant sur les facteurs d'incitation à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée.

---

<sup>18</sup> Il n'existe pas d'informations précises pour savoir si ces organisations ont proposé – mais non approuvé – des mesures pour discipliner les subventions dans l'objectif de lutter contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée.

<sup>19</sup> Paragraphe 31, point vignette "f", Plan de mise en œuvre de la Commission pour le développement durable.

<sup>20</sup> Paragraphe 73, "Rapport de la vingt-cinquième session du Comité des pêches", FAO-Rapport sur les pêches n° 702, Rome, 2003.

<sup>21</sup> *Notamment*: i) La réunion des membres du G8 à Évian en juin 2003 a demandé que le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée soit mis en œuvre de toute urgence; ii) la pêche illicite, non déclarée et non réglementée est inscrite au programme de travail du Comité des pêches de l'OCDE.

<sup>22</sup> Un exemple récent est celui de l'Atelier sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée qui a été organisé par l'OCDE à Paris les 19 et 20 avril 2004, et dont les conclusions ont été présentées à la quatre-vingt-treizième session du Comité des pêches de la FAO, qui s'est tenue du 21 au 23 avril 2004.

ii) Recherche et collecte de données

37. À l'heure actuelle, le Comité de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) étudie la question de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et les mesures susceptibles de la contrecarrer. Des subventions, considérées comme l'un des facteurs économiques et sociaux encourageant la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, sont à l'examen.

38. En 2003, lors d'une réunion sur la coordination des travaux relatifs aux subventions dans le secteur des pêches, des représentants d'organisations intergouvernementales ont noté que: "le cadre économique sous-jacent à l'analyse de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée est identique à celui de la pêche légale". La pêche illicite, non déclarée et non réglementée pourrait donc être analysée une fois que le lien économique/opérationnel entre subventions et surcapacité aura été établi.<sup>23</sup>

*Possibilités de travaux complémentaires en vue de régler la question des subventions et de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*

39. Des travaux complémentaires pourraient servir à établir le lien existant entre subventions et pêche illicite, non déclarée et non réglementée afin de contribuer à l'élaboration de stratégies qui garantiraient l'élimination de toute incitation à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. On pourrait tout d'abord identifier les types de subventions ayant encouragé la pêche illicite, non déclarée et non réglementée dans le passé, puis établir un ensemble de critères pour définir les subventions "utiles" ou "préjudiciables", en tenant compte de leurs effets sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée.

40. Les pays comprendront peut-être qu'il est de leur intérêt commun d'essayer de définir le rôle des divers types de subventions qui encouragent ou limitent la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Cet intérêt commun sera vraisemblablement évident pour la pêche en haute mer, mais aussi pour l'exploitation des stocks de poissons présents, en permanence ou certaines parties de l'année, dans les zones économiques exclusives (ZEE) ou dans d'autres zones sous juridiction nationale.

### III. AUTRES QUESTIONS

41. Diverses autres questions ont été évoquées dans le cadre du débat international sur les subventions à la pêche. À l'heure actuelle, on ne dispose que de peu d'informations, et encore moins d'unité de vue, sur les liens entre ces questions et les effets des subventions sur la surcapacité et la pêche illicite, non déclarée et non réglementée; il serait imprudent d'affirmer qu'elles ne sont pas pertinentes ou importantes lors de la prise de mesures visant à réduire la surcapacité ou à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée.

42. L'une de ces questions porte sur les politiques fiscales spécifiques à la pêche qui n'ont pas encore été réellement abordées dans le débat politique sur les subventions. Ces politiques peuvent être considérées comme des "subventions préjudiciables". Les pêcheurs et autres acteurs du secteur halieutique qui doivent verser aux pouvoirs publics des redevances particulières à leur activité (redevances d'accès, droit de permis, taxes d'exportation, par exemple)<sup>24</sup> feront remarquer que, par rapport à ceux qui n'ont pas à s'acquitter de charges similaires, leur situation

<sup>23</sup> Paragraphe 46, FAO-Rapport sur les pêches n° 719: "Report of the Third Ad Hoc Meeting of Intergovernmental Organizations on Work Programmes Related to Subventions in Fisheries", Rome, Juillet 2003.

<sup>24</sup> Selon l'ASCM, la "spécificité" des politiques économiques nationales est un critère clé pour définir les subventions. Ceux qui considèrent les taxes, les contributions, etc. comme des "subventions négatives" découvriront qu'il est possible de considérer les politiques fiscales propres au secteur des pêches comme étant assez spécifiques pour que l'on considère qu'elles annulent l'incidence des subventions "positives".

concurrentielle est différente et moins favorable. Cette question devra probablement être discutée avant qu'un accord international de réglementation ne soit conclu.

43. Le débat international sur les subventions a été centré sur les pêches de capture. Toutefois, compte tenu de l'importance croissante de l'aquaculture et de la fréquence de l'intégration verticale<sup>25</sup>, il semble que, pour être efficace et équitable, tout accord sur le recours aux subventions dans le secteur des pêches devra inclure l'aquaculture et les activités après capture.

44. Il convient d'attirer l'attention sur deux autres questions importantes: i) quelle est l'incidence des subventions sur les moyens d'existence, à la fois des bénéficiaires et des non-bénéficiaires, et ii) comment comparer les effets des subventions sur le plan international? – ou en d'autres termes et conformément à la terminologie du Plan de mise en œuvre du SMDD et de la Déclaration de Doha – comment tenir compte des intérêts des pays en développement dans l'examen des liens entre les subventions et leurs divers effets (de second ordre)?

### 3.1 Moyens d'existence et dimensions économiques et sociales du développement durable

45. Les récentes délibérations ont porté peu d'attention à l'impact des subventions sur les personnes et sur leurs moyens d'existence, ce qui peut expliquer la déclaration suivante dans le rapport de la vingt-cinquième session du Comité des pêches de la FAO tenue en février 2003: *“De nombreux pays en développement ont souligné que lors de l'évaluation du rôle des subventions dans la pêche, il conviendrait d'accorder également une attention particulière à leurs effets sur les dimensions économiques et sociales du développement durable et notamment, à leur utilisation comme instrument de politique destiné à stimuler, en particulier, la croissance du secteur national des pêches sur des bases durables, à réduire et à atténuer la pauvreté des communautés de pêcheurs et de leur famille et à améliorer la sécurité alimentaire”*<sup>26</sup>.

46. La qualité de vie dans les communautés tributaires de la pêche est globalement préoccupante et revêt une importance primordiale pour les pays en développement. La plus grande précarité des moyens d'existence dans les pays en développement ne découle pas de la fragilité des ressources aquatiques (identique dans les économies développées et en développement), mais de l'inégalité quant à la disponibilité des ressources économiques ainsi que des différents degrés de mobilité et d'organisation de la vie communautaire. Le manque de dispositifs publics de protection sociale notamment (qui sont courants dans les économies industrielles riches mais non dans les économies en développement) peut avoir des conséquences d'une portée considérable sur les individus ou sur les groupes sociaux qui ne peuvent plus pratiquer la pêche pour subvenir à leurs besoins.

47. On ne peut ignorer les effets positifs et immédiats des subventions sur les moyens d'existence des pêcheurs qui en bénéficient, et ceci indépendamment de leurs effets préjudiciables, comme leur incitation éventuelle à la surcapacité et/ou à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Les autorités gouvernementales responsables des subventions à la pêche doivent donc disposer d'une méthode d'estimation et de comparaison des coûts et des avantages. De manière générale, les coûts proviendront d'une augmentation de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, de la surcapacité et de la surpêche; les avantages sont ceux que les pêcheurs et autres bénéficiaires directs tirent des subventions. Il semble que s'il était possible de parvenir à un accord sur les moyens d'identifier, de quantifier et d'évaluer ces coûts et

---

<sup>25</sup> Capture/culture, transformation et commerce étant assurés par la même société, ou corporation.

<sup>26</sup> Paragraphe 75, “Rapport de la vingt-cinquième session du Comité des pêches”, FAO-Rapport sur les pêches n° 702, Rome, 2003.

avantages, il serait plus facile de parvenir à un consensus sur la question plus large de la politique qu'il convient d'adopter en matière de subventions à la pêche.

48. En l'absence de données supplémentaires, le débat international, qui concerne autant les économies en développement que les pays industrialisés, progressera lentement. Il faut entreprendre des recherches pour adapter les méthodologies coûts/avantages, ce qui exigera de réaliser des travaux normatifs<sup>27</sup> et des études de cas.

49. Au moment de la rédaction du présent rapport, peu nombreuses sont les informations relatives à l'impact des subventions à la pêche sur les dimensions économiques et sociales du développement durable. Il semble que l'on n'ait guère réalisé de recherches sur l'importance des subventions quant aux moyens d'existence des pêcheurs, ou pour tester des méthodologies coûts/avantages permettant de comparer les avantages obtenus aux coûts supportés. Un grand pas en avant serait réalisé si ces méthodologies étaient approuvées sur le plan international<sup>28</sup>.

### 3.2 Comparaison internationale des subventions et de leurs effets: ou comment tenir compte de la situation spécifique des pays en développement

50. Le débat au niveau intergouvernemental sur les subventions au secteur de la pêche permet de dégager un accord général sur le fait que le rôle et l'incidence des subventions à la pêche ne sont pas les mêmes dans les pays en développement que dans les pays développés. D'où la demande, souvent réitérée, de tenir compte des "conditions spéciales" des pays en développement dans les procédures de révision ou dans la négociation de futurs accords. L'idée d'étudier les effets spécifiques des subventions dans les économies en développement gagne du terrain<sup>29</sup>.

51. Mais quelles sont les "conditions spéciales" des pays en développement à l'égard des subventions à la pêche? Indépendamment de la réponse donnée à cette question, la simple reconnaissance de l'existence de telles conditions implique clairement que l'on n'escompte pas, ou que l'on exige pas, que les pays en développement se conforment à toutes les clauses d'un arrangement ou d'un accord particulier, ou tout du moins, pas aussi rapidement que les pays développés<sup>30</sup>. On peut penser que cette vision s'applique également aux subventions au secteur des pêches.

52. La question n'est donc pas de savoir si les "conditions spéciales" justifient ou non l'adoption de règles plus souples pour les pays en développement, mais bien quel sera leur degré de souplesse et leur durée?

53. Le débat concernant la manière de traiter des subventions qui constituent une incitation à la surcapacité et à la surpêche semble progresser, notamment en ce qui concerne la pêche moderne et à forte intensité de capital pratiquée en haute mer. L'évolution du débat n'est pas due au fait que des preuves empiriques conduisent sans équivoque à des conclusions spécifiques; au contraire, il en existe peu sur les effets des subventions au niveau de la surcapacité<sup>31</sup>. Les progrès proviennent de ce que les parties concernées s'accordent en général à penser que les théories

---

<sup>27</sup> Des travaux normatifs ont été en partie réalisés. Voir FAO-Documents techniques sur les pêches n° 438: "Guide for identifying, assessing and reporting on subventions in the fisheries sector", Rome, 2004.

<sup>28</sup> Se reporter au "Résumé du Président", pages 6 et 7: "UNEP Workshop on the Impact of Trade-Related policies on fisheries and Measures required for their sustainable management", Genève (Suisse), 15 mars 2002.

<sup>29</sup> Voir la section intitulée "Moving forward": "UNEP workshop on Fisheries Subventions and Sustainable Fisheries Management", Genève (Suisse), 26-27 avril 2004.

<sup>30</sup> Ce qui se fonde à son tour sur l'hypothèse que les conditions sociales et économiques des pays en développement changeront pendant la "période de grâce" pour devenir si ce n'est identiques, tout du moins relativement comparables, à celles des pays développés.

<sup>31</sup> "Rapport de la consultation d'experts sur les incitations économiques et la pêche responsable". FAO-Rapport sur les pêches n° 638, Rome, 2000.

macro- et microéconomiques utilisées pour prédire les résultats sont applicables et fiables, et qu'il n'est pas nécessaire de vérifier les conclusions par des recherches empiriques.

54. On peut s'attendre à rencontrer des difficultés si l'on applique des théories économiques conventionnelles à l'étude des subventions à la pêche dans les pays en développement – secteur généralement caractérisé par une pêche artisanale visant de multiples espèces à l'aide d'une variété d'engins. Premièrement, on est loin d'être sûr que les décisions de production (implicites dans les modèles bioéconomiques) attendues des artisans-pêcheurs bénéficiant de subventions suivront un schéma identique à celles escomptées de la part des bénéficiaires de subventions qui gèrent des navires modernes et des opérations à forte intensité de capital. Deuxièmement, le manque de données pose une difficulté d'ordre pratique. Dans le cas de la plupart des pêches artisanales ou à petite échelle, sinon toutes, on peut s'attendre à ce que les données nécessaires aux modèles bioéconomiques pluriannuels fassent défaut. Troisièmement, il faut tenir compte des aspects particuliers, structurels, sociaux et institutionnels qui caractérisent les économies des pays en développement lorsqu'on l'on utilise des instruments de politique économique traditionnels pour obtenir des résultats similaires à ceux normalement obtenus avec les mêmes instruments dans les pays développés.

55. La recherche empirique devrait être en mesure d'identifier les conditions déterminant le comportement des bénéficiaires face aux subventions. Ce comportement est parfois qualifié de "réaction de l'offre". Des recherches devraient pouvoir tout d'abord définir les conditions qui engendrent la réaction de l'offre, puis relier son intensité et son étendue avec la nature et les caractéristiques de l'environnement social, économique et institutionnel. Si la "réaction de l'offre" type des pays en développement diffère de celle des économies riches et développées<sup>32</sup>, les effets sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, la surcapacité et la surpêche seront également différents.

56. Il convient de mener des recherches et une réflexion pour trouver et élaborer une réponse. Il faut explorer cet aspect – et d'autres différences possibles quant aux conditions déterminant les effets des subventions entre économies développées et en développement – afin de réunir des informations factuelles sur la "situation spéciale" des pays en développement à l'égard des subventions à la pêche.

#### IV. CONCLUSIONS

57. Les discussions au niveau intergouvernemental étaient principalement axées sur la controverse soulevée par le lien entre subventions et surcapacité/surpêche. Le lien entre subventions et pêche illicite, non déclarée et non réglementée a bénéficié d'une certaine attention tandis que les deux autres questions analysées ci-dessus ont à peine été prises en considération de manière explicite. Le tableau ci-après propose une récapitulation des questions:

---

<sup>32</sup> En situation difficile, le bénéficiaire conservera une partie de la subvention reçue pour accroître son niveau de consommation personnel et celui du ménage. Cette part variera en fonction de plusieurs facteurs. Parmi les plus importants, il semblerait qu'il y ait, d'une part, les possibilités d'augmenter globalement les revenus en modifiant le prix ou la quantité des biens ou des services, et d'autre part, les conditions de vie du ménage. En cas de situation précaire ou d'alternatives de production restreintes, la subvention sera en grande partie utilisée à des fins personnelles. Plus la part conservée est grande, plus les effets de second ordre sur les stocks halieutiques et les conditions de commerce du poisson et des produits de la pêche sont faibles.

	<i>Dimensions connues et/ou reconnues?</i>			
<i>Questions traitées dans le cadre de débats et/ou de négociations à l'échelle internationale</i>	<i>Les subventions à la pêche engendrent-elles des effets de second ordre?</i>	<i>Quel est le volume des subventions (dollars EU)</i>	<i>Y a-t-il un accord de base sur la nécessité de discipliner les subventions?</i>	<i>Quelles sont les (catégories de) subventions à éliminer/contrôler?</i>
<i>Pêche illicite, non déclarée et non réglementée</i>	En cours de discussion	Non estimé	Oui, implicite	Non
<i>Surcapacité: stocks de poissons</i>	Reconnu	Tentative d'estimation	Reconnu	En cours de discussion
<i>Commerce</i>	Reconnu	Tentative d'estimation	Reconnu	Reconnu
<i>Moyens d'existence</i>	Non abordé	Non estimé	Non	Non

58. Quelques études empiriques ont été réalisées et certaines données ont été recueillies, mais la recherche s'est principalement axée sur l'analyse normative et la spéculation. Nombre de parties concernées commencent toutefois à penser qu'il serait utile d'entreprendre des recherches empiriques supplémentaires<sup>33</sup>.

59. Selon le présent document, il ne fait aucun doute qu'une meilleure compréhension de la nature de chacune des questions et de leurs liens permettra à la communauté internationale de mieux appréhender les moyens susceptibles de maîtriser les subventions qui constituent une incitation à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée ou à la surcapacité, puis à la surpêche. À cette fin, il serait utile de mener des recherches empiriques et de recueillir des données complémentaires.

60. Compte tenu des négociations internationales en cours, il faut aussi remarquer que peu de gouvernements sont aujourd'hui disposés à fournir publiquement des données détaillées sur le volume ou sur les effets des subventions accordées au secteur des pêches.

61. Cependant, faute d'un large soutien gouvernemental pour réaliser un complément d'études sur les subventions et leurs effets, il sera quasiment impossible de fournir des données utiles et acceptables à l'échelle internationale pour alimenter le débat en cours. D'où la nécessité d'une initiative technique internationale. Cette initiative, décrite ci-après, devrait dissiper les hésitations des gouvernements dans la mesure où elle garantira la confidentialité, et devrait être convaincante puisqu'elle permettra d'offrir des informations de haute qualité.

<sup>33</sup> Paragraphe 53, "Report of the Expert Consultation on Identifying, Assessing and Reporting on Subventions in the Fishing Industry, Rome, 3 – 6 décembre 2002", FAO-Rapport sur les pêches no 698, Rome, 2003, 81 p.

## V. LE MANDAT PRATIQUE: UNE "INITIATIVE TECHNIQUE MONDIALE"

62. D'après ce qui a été exposé dans les paragraphes précédents, l'objectif de l'Initiative technique mondiale devrait être maintenant clair. Il s'agit en effet de fournir des informations utiles à l'orientation des politiques relatives aux subventions à la pêche et à leurs effets. Dans ce contexte, toutes les questions soulevées précédemment seront abordées. L'initiative sera composée d'un ensemble d'"activités de base" et d'activités "ad hoc".

63. La méthode employée garantira la confidentialité de l'information tout en fournissant des données reconnues précises, justes et recueillies à l'aide des meilleures procédures scientifiques disponibles.

64. On propose d'appliquer les règles suivantes pour garantir la confidentialité:

1. La réalisation d'une étude de cas et la constitution d'équipes de travail nationales ne pourront être lancées sans l'approbation formelle des gouvernements concernés;
2. Les études de cas ne pourront être consultées que par le gouvernement concerné et par les responsables du programme de recherche, sauf décision contraire de ce même gouvernement.

65. L'initiative sera accessible à tous les gouvernements et les organisations internationales gouvernementales (OIG) et non gouvernementales (OING) compétentes seront invitées à participer aux activités "ad hoc", conformément au processus élaboré par l'Initiative technique.

66. Il est prévu de placer l'initiative sous la supervision d'un comité directeur international.

67. Il est également proposé de réaliser les "activités de base" de l'initiative dans le cadre d'un projet de la FAO intitulé: "Projet pour l'étude des effets des subventions". Ce projet a deux objectifs fondamentaux: fournir d'ici un an et demi un minimum d'informations, jugées indispensables pour faire avancer les débats internationaux relatifs aux subventions à la pêche d'une part, et servir de mécanisme de supervision technique et d'appui aux activités "ad hoc", d'autre part. La supervision technique garantira que les méthodes utilisées permettront de comparer les conclusions des études réalisées dans divers pays, par différentes personnes ou organisations.

68. Des études de cas par pays, spécifiques à la pêche, ainsi que des analyses économétriques seront réalisées pour évaluer les effets des subventions sur la surpêche. Le projet de la FAO est décrit dans un document d'information qui a été remis à la présente consultation technique<sup>34</sup>.

69. Les coûts de l'initiative risquent d'être élevés mais le résultat sera à la hauteur de l'investissement dans la mesure où l'information fournie contribuera à éliminer l'une des principales menaces à la pêche durable.

70. Il convient de remarquer que l'utilisation de la méthodologie analytique proposée dans le "Projet pour l'étude des effets des subventions" pour effectuer les études de cas par pays permettrait de réduire les coûts. En effet, toutes les questions sont traitées simultanément dans les études de cas spécifiques au secteur de la pêche. Il est prévu que les études relatives à certaines pêches porteront non seulement sur les effets de premier ordre (effets sur les coûts/revenus; effets sur la consommation des ménages bénéficiant de subventions; et modifications des schémas opérationnels et d'investissements), mais aussi sur l'incitation à la surcapacité et à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, la réduction des stocks, les pertes d'avantages pour les utilisateurs non consommateurs et les changements de situations concurrentielles dans le commerce international des produits halieutiques.

---

<sup>34</sup> "A global project for the study of fisheries subventions", TC SUB/2004/Inf. 4.

**VI. MESURE PROPOSÉE PAR LA CONSULTATION TECHNIQUE**

71. La consultation technique est invitée à examiner l'information contenue dans le présent document et à formuler des recommandations quant à l'objectif et à l'étendue des activités à réaliser, notamment dans le cadre de l'Initiative technique mondiale décrite ci-dessus, qui vise à fournir des données utiles au débat sur les subventions dans le secteur des pêches.