

7



Les subventions peuvent contribuer au développement de la pêche en finançant la gestion, la recherche, les améliorations technologiques et d'autres activités menées dans l'intérêt commun. Mais elles peuvent aussi avoir des effets néfastes en encourageant la construction d'un nombre trop élevé de navires ou en rendant rentable la poursuite de la pêche au risque de nuire aux stocks. Les subventions peuvent également donner un avantage indu aux pêcheurs des pays qui peuvent se les permettre. Il est malgré tout difficile de dégager un accord sur une approche plus rationnelle et durable des subventions, et il est également difficile d'amener les pays à s'entendre sur la définition même de ce qu'est une subvention.



Accros
à l'aide ?

En guise de préambule...

Le 4 juin 2008, à Bruxelles, le siège de l'Union européenne est encerclé par la police anti-émeute. Des milliers de marins-pêcheurs, principalement originaires de France et d'Italie, manifestent pour demander à la Commission de les aider à faire face à l'augmentation soudaine du coût des carburants due aux prix records atteints par le pétrole.

Sauveur Liguorei, un patron-pêcheur venu de Sète, dans le sud de la France, explique les raisons de leur colère à la télévision belge (RTBF) : « Notre ministre nous a proposé une série d'aides, mais celles-ci ne sont pas compatibles avec les normes européennes. Nous sommes donc là pour demander à tous ces bureaucrates de nous écouter. C'est nous qui les payons ! »

Giuseppe, un pêcheur italien venu de Pescara, déclare au quotidien *Le Soir* : « Cela fait un mois que je perds de l'argent à cause du coût du carburant, on ne peut pas continuer comme cela. Le prix de vente du poisson ne suffit plus à couvrir les charges. »

Comme l'affirme Sauveur Liguorei, ce sont bien les contribuables qui paient les salaires des bureaucrates. Mais les contribuables des pays de l'OCDE dépensent également 6 milliards de dollars par an en aides financières à l'industrie de la pêche. À l'échelle mondiale, il faudrait sans doute multiplier ce chiffre par trois mais il est difficile de connaître les montants exacts des subventions.

► Dans ce chapitre, nous verrons comment sont définies les subventions, tout en expliquant pourquoi leur valeur diffère selon les estimations. Puis nous examinerons leurs impacts – notamment économiques – sur l'industrie de la pêche et les difficultés rencontrées lorsqu'il s'agit de les réformer. Pour commencer, voyons pourquoi les subventions attirent autant l'attention.

Les subventions à l'ordre du jour

Certains gouvernements ont commencé à accorder des subventions au secteur de la pêche dans les années 30, et la pratique s'est généralisée dans les années 40 afin de soutenir la reconstruction

des flottes détruites durant la Seconde Guerre mondiale et d'améliorer l'approvisionnement en nourriture. Cependant, dès le milieu des années 60, l'OCDE exhortait ses pays membres à faire preuve de prudence dans l'octroi de subventions et attirait l'attention sur les liens existants entre subventions et surpêche.

Mais il a fallu encore trois décennies avant qu'on s'intéresse de plus près à ces subventions. En 1993, la FAO estimait qu'elles étaient en grande partie responsables du déficit de 54 milliards de dollars de l'industrie de la pêche (la différence entre ses revenus et ses coûts estimés). En 1998, la Banque mondiale publiait leur première estimation majeure à l'échelle mondiale et parvenait à une fourchette comprise entre 14 et 20 milliards de dollars. D'autres organisations internationales, comme l'APEC (Coopération économique pour l'Asie-Pacifique) commencèrent aussi à débattre de cette question.

Les ONG de protection de l'environnement ont joué un rôle important dans le débat sur les subventions aux pêcheries ; en particulier, le Fonds mondial pour la nature (WWF) a activement contribué à combler les manques de données. Son inclusion dans l'Agenda de Doha, le cycle de négociations commerciales de l'OMC, a mis la question au premier plan du débat sur la politique internationale des pêcheries. En 2001, lors de sa quatrième Conférence ministérielle, l'OMC a entrepris de « clarifier et améliorer [ses] disciplines concernant les subventions aux pêcheries, en tenant compte de l'importance de ce secteur pour les pays en développement ».

Puis, en 2002, au Sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg, les pays ont été invités à « éliminer les subventions qui contribuent à la pêche illégale, non déclarée et non réglementée et aux surcapacités, tout en menant à terme les efforts entrepris au niveau de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pour clarifier et améliorer ses disciplines concernant les subventions aux pêcheries ». L'OMC a réitéré ces engagements dans sa Déclaration ministérielle adoptée en 2005 à Hong-Kong (OMC, 2005).

Les négociations menées dans le cadre de l'OMC nécessitant des bases analytiques rigoureuses, de nouveaux efforts ont été déployés pour mieux comprendre les impacts de ces subventions sur la durabilité des ressources et le commerce. Des recherches universitaires ont complété les travaux de l'OCDE, du Programme des Nations

Unies pour l'environnement (PNUE) et de la FAO. Le WWF a également continué de réunir des forums d'experts et de présenter des propositions détaillées de réglementation en matière de subventions.

Au moment d'écrire ces lignes, le cycle de Doha est en suspens et l'avenir des négociations sur les subventions aux pêcheries est incertain. Cependant, l'ensemble des données et des analyses ont considérablement modifié le débat. On convient désormais que ces subventions peuvent avoir des effets indésirables sur le secteur de la pêche et sur les stocks de ressources, et qu'il est nécessaire de s'y attaquer dans le cadre de forums organisés au niveau national, régional et international. Dans une contribution aux discussions menées à l'OMC en 2008, le WWF dressait un constat accablant :

« Les subventions inappropriées [...] sont au nombre des facteurs qui participent à la crise mondiale d'épuisement des pêcheries [...] Dans la Méditerranée, l'une des plus riches pêcheries mondiales de thon rouge a été fermée, victime de la surpêche menée par des flottes hautement subventionnées ; la pêche historique de morue de l'Atlantique Nord-Ouest reste fermée après des années de surpêche subventionnée ; dans l'océan Indien, des flottes subventionnées exercent une pression croissante sur le thon et d'autres stocks précieux, loin de leurs zones de pêche traditionnelles ; au large des côtes africaines, dans leurs propres pêcheries nationales, les pêcheurs locaux font face à la concurrence de navires étrangers subventionnés, dont beaucoup pratiquent la pêche illégale » (WWF, 2008).

Définition et évaluation des subventions

S'il y a un consensus sur la nécessité de réévaluer les programmes de subventions, on ne s'accorde pas vraiment sur ce qui constitue une subvention. De façon très générale, tout engagement d'un gouvernement conçu pour accroître la rentabilité de biens ou de services est une subvention. La seule définition légalement adoptée au plan international figure dans l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (ASMC) de 1999 de l'OMC. Selon l'article 1 de l'ASMC, une subvention est « réputée exister [si] une contribution financière des pouvoirs publics ou de tout organisme

public » confère un avantage. Cela recouvre notamment les cas suivants :

- ▶ l'intervention des pouvoirs publics sous la forme de transferts directs de fonds (par exemple sous la forme de dons, prêts ou participations au capital social) ou de transferts directs potentiels de fonds ou de passif (par exemple des garanties de prêt) ;
- ▶ les recettes publiques normalement exigibles sont abandonnées ou ne sont pas perçues (par exemple dans le cas des incitations fiscales telles que les crédits d'impôt) ;
- ▶ les pouvoirs publics fournissent des biens ou des services autres qu'une infrastructure générale, ou achètent des biens.

La définition de l'OCDE des subventions (ou « concours publics ») inclut les subventions telles que les définit l'OMC ainsi que les transferts liés aux dépenses de gestion, de recherche et de police des pêches, aux accords d'accès aux pêcheries et aux infrastructures spécifiques. En principe, elle inclut également le soutien des prix du marché, mais, pour cette variable, les données sont rarement disponibles.

La FAO et d'autres analystes utilisent une définition bien plus large. À leurs yeux, toutes les interventions des pouvoirs publics (ou même l'absence d'intervention) ayant une valeur économique et une incidence sur l'industrie de la pêche constituent une forme de subvention. Cela inclut la fourniture de services, les transferts financiers directs et indirects (comme les exonérations fiscales) ; les réglementations (comme les contingents d'importation, les réglementations de l'investissement direct, les réglementations concernant les engins de pêche) ; le manque d'interventions publiques (comme la liberté d'accès aux zones de pêche, le défaut de mesures de gestion ou une police des pêches inadaptée).

L'estimation de la valeur des subventions varie beaucoup selon la définition utilisée : les chiffres du tableau ci-dessous vont d'un peu plus de 1 milliard à 54 milliards de dollars. Il est difficile de comparer ces estimations, car elles reposent sur des sources de données, des méthodologies, des échelles de temps, des zones géographiques et des définitions différentes. Les chiffres les plus récents sont ceux de l'OCDE (ils vont jusqu'en 2006). L'estimation de l'OCDE – un

peu plus de 6 milliards – est l'une des plus basses, mais elle couvre uniquement ses pays membres.

Dans la pratique, l'analyse s'appuie essentiellement sur les définitions les plus étroites ; il est en effet problématique d'attribuer une valeur économique à de nombreuses interventions couvertes par les définitions les plus larges.

Résumé des estimations des subventions aux pêcheries

| Source | Échelle de temps | Définition des subventions | Couverture géographique | Estimation | Source des données et méthodologie |
|---------------------------------|----------------------|--|--|---|---|
| FAO (1993) | 1992 | .. | Mondiale | 54 milliards | Différence entre les revenus et les coûts estimés du secteur mondial de la pêche. |
| Milazzo (1998) | 1996 | Définition de l'OMC (plus coûts de gestion non recouvrés) | Mondiale | 14 à 20,5 milliards | D'après les informations budgétaires officielles (Chine, UE, Japon, Norvège, Russie, États-Unis) extrapolées à l'échelle mondiale. Plus estimations des coûts de gestion non recouvrés auprès de l'industrie. |
| OCDE (2000 et rapports annuels) | 1996-2006 (en cours) | Transferts financiers des pouvoirs publics, d'après la définition de l'OMC | Pays de l'OCDE | 6,2 milliards (données 2006) | Données annuelles recueillies auprès des pays membres de l'OCDE. Exclut la plupart des exonérations de taxes sur les carburants et des aides au niveau infranational. |
| APEC (2000) | 1996 | Politiques et programmes de soutien | APEC | 12,6 milliards | Données tirées d'études portant sur les pays de l'APEC et d'entretiens avec des fonctionnaires gouvernementaux. |
| Khan <i>et al.</i> (2006) | 2000 | Subventions non liées aux carburants | Pays développés Pays en développement | 13,4 milliards 12,3 milliards | Données sur 11 types de programmes de subvention compilées à partir de sources primaires, de la « littérature grise », d'Internet et d'articles de journaux. Données estimées quand seules des données qualitatives sont disponibles. |
| Sumaila <i>et al.</i> (2008) | 2000 | Subventions liées aux carburants | Pays développés Pays en développement | 3,02 à 7,02 milliards 1,16 à 1,51 milliard | Données sur les exonérations de taxes sur les carburants compilées à partir de sources primaires, de la « littérature grise », d'Internet et d'articles de journaux. Données estimées quand seules des données qualitatives sont disponibles. |

Les effets économiques (et autres) des subventions

L'effet le plus immédiat des subventions aux pêcheries est d'augmenter les revenus des entreprises de pêche ou de réduire leurs coûts ; ces subventions peuvent représenter une part significative de la valeur d'une prise. Néanmoins, les transferts au secteur de la pêche peuvent également avoir des effets à l'échelle de l'ensemble de l'économie. Ceux-ci ont peu retenu l'attention dans le débat, principalement parce qu'ils sont généralement régionaux et que les pêcheries occupent une place restreinte dans de nombreux pays.

Ces impacts dépendent essentiellement de l'état des stocks, du système de gestion adopté et de l'efficacité de l'application des réglementations. Dans le cas des pêcheries « à accès libre », où chacun peut pêcher sans limites, les subventions constituent clairement une option médiocre, à la fois sur le plan économique et en termes de durabilité des ressources.

En réduisant les coûts, les subventions attirent davantage de navires dans la pêche (nouveaux navires et navires existants). Dans un premier temps, ils peuvent accroître leurs revenus. À long terme, cependant, les prises diminuent, les coûts augmentent, car les navires doivent rester plus longtemps en mer, et la rentabilité baisse.

Les stocks de poissons sont également affectés, chacun pêchant autant que possible et aussi vite que possible pour empêcher ses rivaux de profiter des ressources. Les mesures de limitation des captures totales (pêcheries « à accès libre réglementé ») ne permettent pas d'enrayer cette course au poisson : les prises possibles étant moins importantes, les pêcheurs se livrent à une concurrence plus intense.

Dans les pêcheries gérées selon un système de droits d'accès, tels que des droits individuels de capture transférables ou des parts d'effort de pêche, les effets indésirables des subventions sont notablement réduits.

Dans ces systèmes, les pêcheurs détiennent des parts d'un quota total ; ils n'ont donc pas besoin de se dépêcher de capturer le poisson avant leurs concurrents. Les subventions entraînent une augmentation des bénéfices dans le secteur, qui aboutit à une augmentation de la valeur marchande des quotas individuels s'ils sont transférables, c'est-à-dire si les pêcheurs qui les détiennent peuvent les vendre à d'autres. Et comme on peut fixer le quota à un niveau qui assure la durabilité, l'impact sur les stocks devrait être négligeable ou positif. Dans un tel cas, la subvention sera un pur transfert des contribuables vers l'industrie de la pêche.

« Il est difficile d'atteindre l'objectif d'une réduction de l'effort de pêche en continuant à subventionner la modernisation de la production ou l'augmentation de la productivité. La modernisation des outils de production et l'augmentation de la productivité ont une forte incidence sur l'effort de pêche et donc sur la déplétion des stocks halieutiques. De plus, les bénéfices économiques pour les pays côtiers ne sont pas toujours clairs. »

Cohérence des politiques en matière de développement dans le secteur des pêches en Afrique de l'Ouest (2008)

Dans la pratique, il est cependant rare que le respect des règles soit parfaitement assuré, si tant est que cela arrive. L'introduction de subventions dans une pêcherie apparemment bien gérée peut être dommageable, et le problème ne se pose pas seulement avec les systèmes de subventions fondés sur des quotas individuels. Même des subventions apparemment utiles peuvent se révéler contre-productives. C'est le cas des programmes de rachat, qui visent à réduire une capacité excédentaire, alors que les pêcheurs attendent des pouvoirs publics qu'ils couvrent les pertes liées à des investissements excessifs dans les navires, tout en prenant leurs décisions d'investissement en fonction des subventions anticipées, plutôt que de la viabilité économique et écologique réelle des zones de pêche.

Cela peut aussi avoir des effets à l'échelle de l'ensemble de l'économie. Afin de réaliser des profits à court terme, des investisseurs extérieurs au secteur peuvent décider d'investir dans les pêcheries plutôt que dans d'autres secteurs de l'économie où les bénéfices seraient plus durables pour l'ensemble de la société. Et l'effet global peut même être négatif si les subventions aggravent l'épuisement des stocks de poissons, accélérant ainsi le déclin du secteur.

Les aides financières ne visent pas toujours à améliorer les pêcheries en tant que telles ; elles peuvent avoir d'autres objectifs, par exemple soutenir les communautés locales ou préserver des traditions. Mais de tels objectifs sont rarement énoncés de façon explicite dans les programmes, d'où la difficulté de savoir ce qu'ils signifient concrètement et si on les atteint réellement.

Par exemple, subventionner la construction ou la modernisation de navires de pêche n'est pas nécessairement le moyen le plus rentable d'atteindre des objectifs de développement régional tels que la préservation du secteur de la construction navale. En réalité, si des pays accordent des subventions aux pêcheries dans le but de soutenir des politiques sociales ou de développement, alors que de nombreux stocks de poissons sont surexploités, cela ne peut que nuire à leurs objectifs de développement à moyen et long terme.

Donner directement ces sommes aux communautés de pêcheurs peut s'avérer plus efficient : elles peuvent ainsi décider elles-mêmes de la meilleure façon de gérer leurs affaires. L'argent peut également être mieux investi s'il sert à encourager la participation

des pêcheurs aux systèmes de gestion, à faire appliquer les décisions de gestion des pêcheries ou à aider leurs travailleurs à acquérir de nouvelles compétences.

À court terme, les subventions peuvent être profitables aux travailleurs des pêcheries pris individuellement, mais ce n'est pas nécessairement le cas à long terme. Lorsque l'économie se porte bien, on prête en effet peu d'attention au soutien dont bénéficient des industries relativement petites qui, autrement, disparaîtraient ou feraient face à une restructuration majeure. En revanche, lorsque les temps sont plus difficiles, cette aide peut subir des coupes drastiques, et ce sans grand préavis, prenant ainsi de court ceux qui se fiaient au soutien des pouvoirs publics pour développer d'autres options. L'argent est donc souvent dépensé de façon plus avisée s'il aide ces travailleurs à acquérir de nouvelles compétences et à saisir de nouvelles opportunités.

Subventions aux pêcheries, échanges et cycle de Doha

Les aides financières aux pêcheries pourraient avoir des effets sur le commerce international même s'il est difficile d'évaluer l'impact global. Grâce aux subventions, certains pêcheurs peuvent prendre pied dans des marchés où ils n'entreraient pas et avoir accès à des ressources qui seraient autrement peu rentables. Entre autres conséquences, cela permet à des flottilles industrielles de pêcher dans des eaux lointaines, au détriment des pêcheurs locaux. Cette concurrence subventionnée peut empêcher les entreprises locales d'exporter une plus grande partie de leurs produits.

Certaines questions relatives aux échanges internationaux et à la concurrence dans l'industrie de la pêche, dont les subventions aux pêcheries, ont été débattues lors des discussions commerciales du cycle de Doha. Les décideurs publics ont ainsi mieux pris la mesure des complexités et des exigences de la réforme des subventions. Ces discussions ont également fait œuvre pionnière en apportant une forte dimension environnementale aux négociations multilatérales

sur le commerce international. Les pêcheries sont donc devenues un banc d'essai pour l'intégration des objectifs commerciaux et environnementaux dans le système de l'OMC. Les résultats des négociations sur les subventions aux pêcheries pourraient même tenir lieu de précédent pour de futures négociations dans d'autres secteurs (s'il y en a).

Il reste cependant de nombreuses questions délicates à résoudre dans le cadre des négociations. Par exemple, quelle doit être l'ampleur de l'interdiction des subventions ? De l'avis général, les subventions directes au capital et aux coûts d'exploitation contribuent à la surcapacité et à la surpêche. Mais qu'en est-il de celles qui y contribuent de façon moins directe, comme les subventions aux infrastructures portuaires ou le soutien aux revenus ? La question est âprement débattue.

Autre question controversée : comment élaborer des critères de durabilité dont le respect serait une condition préalable à l'octroi de certains types de subventions, et comment appliquer ces critères ? De plus, il est largement admis dans le cadre des négociations que le système de gestion et l'efficacité de la police des pêches auront un effet significatif sur l'impact potentiel des subventions.

Le traitement spécial réservé aux pays en développement est un thème central des négociations de l'OMC. Le défi consiste à leur accorder un « espace politique » suffisant pour qu'ils soient en mesure de développer leur propre industrie de la pêche, tout en minimisant les impacts sur la durabilité des ressources et en évitant que toute augmentation de la capacité ait des effets négatifs sur les pêcheries internationales.

Des expressions telles que « pays en développement » sont utiles lorsqu'on parle de façon très générale, mais elles sont de moins en moins pertinentes pour décrire un groupe de pays partageant les mêmes caractéristiques et les mêmes intérêts.

L'expression « pêcheurs des pays en développement » évoque l'image de menues embarcations et de petits villages de pêche dispersés le long de la côte. Dans les négociations de l'OMC, elle englobe en réalité de grandes puissances du secteur de la pêche comme la Chine et l'Inde, dont les gigantesques navires-usine et les

flottes de grands chalutiers rivalisent avec leurs concurrents venant de « pays développés » et parfois même les surpassent. Que ces pays puissent être exemptés des disciplines concernant les subventions aux pêcheries pourrait poser problème.

Si l'avenir du cycle de Doha reste incertain, les négociations sur les subventions aux pêcheries ont fait des progrès notables. Alors qu'elles suscitaient initialement un grand scepticisme, on s'accorde à présent sur un cadre général pour aller de l'avant. Des questions difficiles restent encore à régler, mais les négociations de l'OMC ont permis de focaliser les analyses et la réflexion politique sur les bénéfices potentiels d'une réforme.

Réformer les subventions

Comme l'atteste le cycle de Doha, les appels à la réforme des subventions se font davantage entendre depuis deux décennies, au plan national comme au plan international. Les contraintes pesant sur les finances publiques, les campagnes menées par les ONG, l'effondrement des stocks de poissons et la faible rentabilité du secteur ont montré que le *statu quo* n'est plus envisageable. Toutefois, si admettre le problème est une chose, s'entendre sur ce qui doit être fait, puis passer à l'action en est une autre, surtout si existent des conséquences négatives pour certains.

À bien des égards, les pêcheries sont un exemple typique des problèmes d'économie politique rencontrés lorsqu'on réforme une politique. Le secteur de la pêche est constitué de groupes relativement concentrés qui ont tout intérêt à maintenir le *statu quo* et à résister à toute réduction des subventions. Les coûts de la réforme des subventions sont plutôt élevés, alors que ses bénéfices (en termes de réduction des dépenses publiques) sont distribués de façon très large à l'ensemble des contribuables. Les bénéficiaires des subventions ont donc fortement intérêt à défendre une politique qui, pour l'essentiel, n'a aucune importance aux yeux du reste de la population.

En conséquence, le groupe qui tire profit du *statu quo* – celui qui reçoit les subventions – est perçu comme politiquement « fort », tandis que ceux qui y perdent – le reste de la population – sont perçus comme politiquement « faibles ». Cette répartition inégale des gains et des pertes associés au changement entrave les efforts de réforme et renforce le *statu quo*.

Le résultat en est souvent des protestations de la part d'un petit nombre de personnes ayant beaucoup à perdre, comme celles citées en début de chapitre.

Malgré ces difficultés, la réforme des subventions est possible et se traduit par une durabilité, une rentabilité et un dynamisme accrus du secteur, comme le démontrent les expériences menées dans un grand éventail de pays.

En Norvège, par exemple, le secteur de la pêche a connu dans les années 80 une série de crises liées aux ressources – faible rentabilité, capacité excédentaire de nombreuses flottes et niveaux élevés des subventions –, qui a amené le gouvernement à apporter des changements fondamentaux au fonctionnement des pêcheries. Les subventions ont été réduites drastiquement, passant de plus de 1,3 milliard de couronnes au début des années 80 à moins de 200 millions en 1994 et seulement 50 millions en 2006.

La réforme a également touché la gestion même des pêcheries : passage d'un système à accès libre à un système à accès fermé, introduction graduelle de mesures de gestion fondées sur le marché et adoption d'un régime de permis appliqué de façon rigoureuse. Au total, le secteur de la pêche norvégien a gagné en autonomie et en souplesse : il génère maintenant des profits au lieu de dépendre de l'argent public.

À partir de 2002, l'UE a entrepris de réformer sa Politique commune de la pêche (PCP), répondant ainsi au besoin croissant de réforme. Si ces réformes n'ont pas notablement réduit le montant total des subventions, elles ont ciblé les conditions auxquelles elles peuvent être accordées. Elles ont en particulier privilégié le passage à des pratiques « plus vertes », notamment à travers l'interdiction des subventions à la construction navale, en 2005, et le renforcement des contrôles sur les subventions à la modernisation des navi-

res, afin d'empêcher que les subventions n'entraînent une augmentation de la capacité totale de pêche. Ces principes ont ensuite été entérinés dans le Fonds européen pour la pêche (FEP), entré en vigueur en 2007.

À court ou à long terme

Intrinsèquement, les subventions ne sont ni bonnes ni mauvaises. On y recourt pour apporter des services en matière de recherche, de gestion et d'application des règles que ne fourniraient pas nécessairement les forces du marché. Elles peuvent également aider l'industrie à faire face à des problèmes temporaires lors d'une restructuration.

En dehors de ces cas, leur raison d'être n'est pas évidente. Elles sont souvent le principal instrument utilisé pour s'attaquer à des problèmes sociaux ou à des enjeux de développement régional, qui gagneraient à être abordés à travers un ensemble de politiques, couvrant notamment l'économie, l'emploi et l'environnement, où les subventions joueraient seulement un rôle mineur et temporaire.

Les subventions peuvent même aggraver les problèmes en entretenant des pratiques non durables. À court terme, les transferts accroissent les profits de l'industrie ; à plus long terme, ils se traduisent la plupart du temps par un nombre excessif de pêcheurs qui traquent un nombre trop faible de poissons, et ce seulement grâce à l'aide gouvernementale.

Lorsqu'il s'agit d'influer sur la politique de la pêche, l'industrie est mieux organisée que les groupes qui essaient d'éliminer les subventions ou militent pour d'autres causes que l'industrie estime contraires à ses intérêts. Cependant, les choses sont en train de changer. Les pressions exercées par les ONG ont déjà induit un changement de vocabulaire et l'adoption de la « durabilité », au moins sur le papier. Il est possible de s'appuyer sur ces avancées et de favoriser un réel changement en convainquant les pêcheurs que les subventions font souvent partie du problème, et non de la solution.

Les subventions aux pêcheries

Subventions aux prix : Certains pays paient un montant donné pour chaque kilo de poisson débarqué, ou garantissent un prix minimum. Ce type de subvention ne va pas entièrement aux pêcheurs ; les acheteurs peuvent aussi en bénéficier. Grâce à ces subventions, il reste rentable de continuer à pêcher même lorsque les prix du marché sont bas.

Subventions à l'exploitation : De nombreux gouvernements accordent des prêts pour la construction de navires ou la modernisation de leur équipement, ou offrent d'autres types d'aide au titre des coûts du capital tels que des exonérations fiscales ou des garanties de prêts. Les coûts de carburant (la raison des manifestations évoquées plus haut) représentent une part importante des subventions sur les coûts variables.

Globalement, il faut en moyenne 620 litres de carburant pour capturer une tonne de poisson. La pêche est probablement la seule industrie dont le rendement énergétique diminue : pour maintenir le niveau de leurs prises, les navires doivent aller plus loin en mer, y rester plus longtemps, tirer des filets plus grands et croiser dans des eaux moins poissonneuses.

En permettant aux entreprises d'agir ainsi sans faire faillite, les subventions au carburant contribuent à un cercle vicieux qui aggrave le problème : il faut toujours plus de carburant pour pouvoir continuer à pêcher. Les pouvoirs publics peuvent également subventionner d'autres coûts variables (assurances ou appâts, par exemple).

Désarmement des navires et départs à la retraite : De nombreux pays ont payé des primes aux propriétaires pour qu'ils retirent leurs navires de la pêche. Parfois, la destruction du navire est exigée ; dans d'autres cas, les propriétaires sont autorisés à le vendre dans une autre pêche. L'objectif est triple : dédommager de leur perte les propriétaires des navires et les détenteurs de licences ; améliorer la rentabilité de ceux qui restent dans l'industrie ; et reconstituer les stocks.

Payer les travailleurs pour qu'ils abandonnent la pêche semble être une pratique moins courante. Les pêcheurs y semblent réticents : à Terre-Neuve, après l'effondrement des stocks de morues, sur 5 000 pêcheurs admissibles, seuls 7 % ont accepté, peut-être en raison de la faiblesse des sommes proposées ou parce qu'ils s'attendaient à ce que les stocks se reconstituent et qu'accepter signifiait quitter la pêche une fois pour toutes.

Infrastructures de pêche : Ce qui fait partie des infrastructures de pêche semble évident (notamment les ports), mais ce n'est pas aussi simple. Les ports de pêche sont aussi utilisés par de nombreux autres types d'embarcations. Subventionner un port de pêche ne revient pas à subventionner les pêcheries, car elles ne sont pas les seules à en bénéficier. Les pouvoirs publics accordent des subventions pour les routes, les aéroports et les chemins de fer, sans qu'elles soient considérées comme des subventions au secteur du transport. Pour compliquer les choses, il arrive que des infrastructures ne soient que partiellement subventionnées, comme dans le cas des navires devant payer des droits de débarquement.

Gestion, recherche et police des pêches : Les profits du secteur étant étroitement liés à la qualité de la gestion des pêcheries, on peut affirmer que la prise en charge par les pouvoirs publics des coûts de gestion des pêcheries, des recherches halieutiques et de la police des pêches correspond à des subventions. Ces coûts de gestion des pêcheries peuvent être significatifs : dans les années 90, à Terre-Neuve, ils étaient compris entre 15 et 25 % de la valeur brute des prises, et ils avoisinaient 10 % en Norvège. Les profits des pêcheries seraient grandement affectés si les entreprises devaient payer tous ces coûts.

Accès aux eaux d'autres pays : Certains pays paient pour que leur flotte soit autorisée à avoir accès à la ZEE d'un autre pays. Certains accords sont sans équivoque. Dans d'autres cas, il est très difficile d'établir si une subvention est versée ou même s'il y a un accord. Un pays peut en effet accorder un droit d'accès à ses eaux en échange d'un avantage qui n'a rien à voir avec la pêche, qu'il soit tangible, comme de l'aide pour construire une route, ou intangible, comme un soutien diplomatique dans des négociations internationales.

Soutien des revenus et assurance chômage : Le soutien des revenus, qui peut cibler les propriétaires de navires ou les équipages, est manifestement une subvention. Il peut prendre la forme d'exonérations fiscales, tandis que l'assurance chômage est pour l'essentiel identique à celle des autres secteurs, même si les pêcheurs peuvent bénéficier d'accords spéciaux passés avec les industries où le travail est saisonnier. Ces subventions n'accroissent guère les revenus des pêcheurs : elles remplacent généralement ce que les propriétaires auraient payé, sans s'y ajouter.

Pour en savoir plus

OCDE

Sur l'Internet

Pour une introduction aux travaux de l'OCDE sur les pêcheries, visitez www.oecd.org/fisheries.

Publications

Les aides financières au secteur de la pêche : Leurs répercussions sur le développement durable (2006) :

Les gouvernements de l'OCDE dépensent environ 6 milliards de dollars par an pour soutenir le secteur de la pêche. On a souvent établi un lien avec la surpêche et la surcapitalisation ; réformer ce soutien peut aboutir à des meilleurs résultats économiques, environnementaux et sociaux. Ce rapport s'appuie sur les dimensions économiques, environnementales et sociales de ces transferts pour analyser leurs effets dans une perspective de développement durable.

Autre lecture conseillée

Subsidies: A Way Towards Sustainable Fisheries? *Synthèse de l'OCDE (2005, uniquement en anglais) :*

Qu'il soit qualifié de subvention, de soutien ou de transfert public, l'argent public est utilisé pour améliorer la gestion des stocks de poissons, moderniser les flottes de pêche et aider les communautés et les régions qui ne peuvent plus subvenir à leurs besoins grâce à la pêche à développer d'autres activités économiques. À travers ces dépenses, on entend également contribuer à résoudre les problèmes de surpêche et de surcapacité qui touchent de nombreuses composantes de l'industrie de la pêche dans l'OCDE. Les subventions favorisent-elles

réellement l'émergence de pêcheries durables ? Ou encouragent-elles trop de navires et de pêcheurs à rester dans cette industrie qui pourrait dépasser ses capacités à moyen ou long terme ?

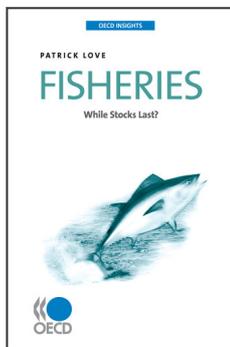
AUTRES SOURCES

Introduction à la question des subventions aux pêches, William E. Schrank, FAO, Document technique sur les pêches n° 437 (2003) :

Le professeur Schrank explique la raison de l'intérêt porté aux subventions, indique les différentes définitions correspondantes, précise pourquoi elles sont mises en place et étudie succinctement les difficultés entraînées par leur existence. www.fao.org/docrep/006/y4647f/y4647f00.htm

Sustainability criteria for fisheries subsidies: Options for the WTO and Beyond, PNUE et WWF, Genève (2007) :

Ce rapport définit les conditions – état des pêcheries et pratiques de gestion – auxquelles les gouvernements devraient subventionner les pêcheries. De nombreuses subventions tendent à encourager la surcapacité et la surpêche, et le respect de ces conditions ne suffit pas à éliminer tous les risques. Il peut néanmoins constituer un bon point de départ pour les décideurs publics nationaux et les négociateurs à l'OMC dans leurs efforts visant à imposer des limites et des conditions sensées aux subventions aux pêcheries. Telles sont les questions abordées dans ce rapport commandé conjointement par le PNUE et le WWF. http://assets.panda.org/downloads/unesp_wwf_sl_report_final.pdf



Extrait de :
Fisheries
While Stocks Last?

Accéder à cette publication :
<https://doi.org/10.1787/9789264079915-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

Love, Patrick (2010), « Accros à l'aide ? », dans *Fisheries : While Stocks Last?*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264079939-7-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.