

Chapitre 4

Enseignements principaux

Résumé

Ce rapport souligne plusieurs messages politiques importants qui peuvent aider les gouvernements de l'OCDE (et aussi les gouvernements non –OCDE) pour évaluer les effets d'aide financière au secteur.

Les transferts doivent jouer un rôle important, quoique limité, dans la gestion des pêcheries.

Il est primordial d'améliorer la transparence des programmes d'aide, qui doivent être soumis à des évaluations ex ante et ex post.

Les décideurs doivent adopter une démarche permettant d'évaluer l'ensemble des coûts et des de son exécution sont des facteurs déterminants lorsque l'on évalue les effets des programmes d'aide.

Pour améliorer la viabilité économique ainsi que la résilience des collectivités locales, il faut que les aides financières accordées au secteur soient découplées des activités de pêche.

Les transferts doivent avoir une durée limitée et être soumis à une évaluation avant d'être prolongés.

La réduction des aides financières au secteur, si elle s'accompagne de changements appropriés de la gestion et de mesures de transition, peut contribuer à améliorer la rentabilité du secteur ainsi que la résilience des collectivités locales à moyen et long terme.

Un grand nombre de thèmes a émergé de l'analyse dans le chapitre précédent. L'analyse effectuée a permis de recenser un certain nombre de problèmes qui mettent en évidence les défis auxquels sont confrontés les décideurs politiques. L'analyse a également apporté quelques éclaircissements sur l'élaboration de politiques qui devraient permettre aux programmes d'aide d'atteindre leurs objectifs avec plus d'efficacité. Il s'agit dans ce chapitre, en regroupant tous ces thèmes, d'en tirer quelques enseignements

clefs qui aideront les décideurs politiques dans leur réflexion sur les programmes d'aide mis en place dans leur pays.

Les transferts doivent jouer un rôle déterminant, quoique limité, dans le dispositif de gestion des pêches

Les transferts sont une constituante essentielle de l'ensemble des instruments utilisés par les pouvoirs publics pour gérer les pêches. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 4.1, les transferts servent à fournir des services à la pêche qui n'étaient pas nécessairement offerts par le marché. Ces concours publics permettent de financer un grand nombre de services de recherche, de gestion et de police des pêches ainsi que quelques formes d'infrastructure. Les services en question absorbent deux tiers environ de la totalité des crédits budgétaires dont bénéficie le secteur dans les pays de l'OCDE. Néanmoins, cette étude a constaté que l'argument de bien public invoqué pour justifier le financement public de ces services ne vaut que pour un sous-ensemble limité de services à la pêche. Il s'agit en grande partie des fonctions de recherche et de gestion qui profitent à la collectivité en général et qui très vraisemblablement ne seront pas prises en charge par le privé. Une série de services d'infrastructure et d'autres services à la pêche ont la caractéristique de bien de club dont les professionnels de la pêche sont de toute évidence les bénéficiaires. Citons à titre d'exemple la tenue des registres de quotas ainsi que les recherches appliquées ayant pour but de réduire les coûts ou d'augmenter l'efficacité des activités halieutiques. Pour venir à bout de ce problème, il est possible de recourir davantage à la récupération des coûts et aux redevances d'usage et d'autre part de sous-traiter certains services, afin de réduire les coûts pour l'État de la fourniture des services et d'améliorer l'efficacité de la prestation de services.

Une autre raison essentielle qui est donnée pour justifier les transferts financiers est l'aide dont le secteur a besoin pendant les périodes de restructuration. Ces transferts permettront d'alléger le poids de la restructuration et de faciliter l'adaptation et peuvent aider certains segments du secteur à repartir sur de meilleures bases. Néanmoins, ces aides à la restructuration doivent être temporaires ; de nombreux programmes qui étaient censés avoir un caractère provisoire ont tendance à se pérenniser (voir ci-dessous). Les effets s'en feront ressentir à long terme sur l'état des ressources halieutiques et sur la résilience sociale des collectivités locales de pêche.

En dehors de ces domaines de défaillance nette du marché ou d'assistance temporaire, les transferts ont essentiellement pour raison d'aider financièrement le secteur en augmentant ses profits. Il convient de comparer les bienfaits qu'apportent ces transferts à l'industrie à leurs coûts potentiels. Comme nous l'avons longuement expliqué dans ce rapport, les effets économiques, environnementaux et sociaux des concours publics peuvent être importants en l'absence d'une gestion efficace et respectée dans la mesure où ces transferts attirent dans le secteur de la pêche des ressources d'autres secteurs qui peuvent être économiquement viables et avoir moins d'effets néfastes sur l'environnement. Ces transferts sont intégrés à la valeur en capital du navire, des quotas et des droits d'accès, réduisant donc la facilité à s'adapter du secteur. Selon les dispositifs de gestion en vigueur, on peut observer des impacts sur la structure des échanges et des pressions résultant de l'accroissement de capacités, qui à leur tour peuvent avoir des effets de report (par exemple dans la pêche illégale, non déclarée et non réglementée). Les transferts au titre de la réduction des coûts protègent le secteur des coûts réels de leurs activités et gonflent artificiellement les profits, empêchant ainsi le secteur de s'adapter au changement des conditions économiques et écologiques.

Il est nécessaire d'augmenter la transparence des programmes de soutien à la pêche

Cette étude a mis en évidence le manque de transparence des programmes de soutien à la pêche dans de nombreux pays de l'OCDE. De fait, il est difficile d'accéder à une grande partie des données et des informations sur ces programmes afin de les analyser, et des lacunes importantes subsistent dans ces données. Parmi les domaines particuliers où l'on constate un problème, citons l'ampleur des transferts infranationaux (aux niveaux régionaux et locaux) ainsi que le coût de mesures extrabudgétaires, comme les allègements fiscaux, les garanties de prêts et les bonifications d'intérêts. Cette étude traite dans une certaine mesure de ces zones d'obscurité en fournissant des inventaires détaillés pour un certain nombre de pays de l'OCDE. Néanmoins, des travaux complémentaires doivent, de toute évidence, être réalisés aussi bien au niveau international que national afin d'améliorer ce qui a déjà été fait.

Au niveau international, le processus de notification de l'OMC prévu en application de l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires contribue à une meilleure transparence. Néanmoins, on observe que la notification par les pays de l'OMC n'est guère satisfaisante et l'on s'inquiète de l'attitude des pays vis-à-vis des obligations de notification. On parviendrait à une transparence plus grande si les impératifs de notification dans le cadre de l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires (ASMC) étaient mieux respectés et que l'on avait plus fréquemment recours à la procédure d'examen contenue dans cet accord. Un autre problème tient au fait que les types de subventions devant être notifiés conformément à la définition des subventions données par l'ASMC ne sont pas assez exhaustivement énumérés pour englober l'ensemble des programmes de soutien qui peuvent être adoptés dans le secteur. Même si l'on ne met pas en doute ici l'utilité de la notification prévue par l'ASMC, il serait souhaitable que les organisations internationales qui se penchent sur l'économie halieutique (comme l'OCDE et la FAO) concertaient plus leurs travaux. Les effets économiques, environnementaux et sociaux généraux des transferts mis en évidence dans cette étude dépassent largement le cadre des préoccupations commerciales qui sont au cœur du processus de l'ASMC.

Il est possible d'améliorer la transparence au niveau national en procédant à une évaluation préalable des effets probables des programmes. De nombreux pays considèrent que l'étude d'impact réglementaire fait partie des fonctions normales des gouvernements afin d'améliorer l'efficacité des politiques par rapport à leurs coûts, d'améliorer leur efficacité et d'assurer la cohésion entre les différents domaines d'intervention. Il est possible d'intégrer dans ces processus d'évaluation les effets environnementaux et sociaux probables de programmes particuliers. Il s'agit là d'un corollaire des études d'impact sur l'environnement, exigé en général pour des projets de construction et de développement.

L'étude a également mis en évidence la rareté relative des évaluations a posteriori des programmes de transfert réalisées par les gouvernements de nombreux pays de l'OCDE. Les analyses, dans leur ensemble, ont été effectuées par des universitaires, par des organisations non gouvernementales (comme WWF) ou des organisations intergouvernementales (comme l'OCDE, le PNUE et la FAO). De même que pour les évaluations préalables, le recours plus fréquent à ces évaluations a posteriori permettrait de mieux saisir et cerner les effets afin d'aider les pays à améliorer leurs prochains trains de mesures.

Une approche globale de l'évaluation des programmes de soutien met en évidence les arbitrages et les effets dynamiques

Les aides financières versées au secteur de la pêche ont tout un ensemble d'impacts, qui dépassent souvent les objectifs voulus des programmes. L'adoption d'une démarche globale permet avant tout de s'assurer que l'ensemble des effets des programmes adoptés sur les dimensions environnementales, économiques et sociales est pris en compte lorsque les programmes sont conçus et mis en œuvre. Si l'on s'abstient d'adopter une telle démarche, on risque de ne pas détecter des effets imprévus de ces programmes jusqu'à ce qu'il soit trop tard, et les coûts totaux risquent alors de dépasser les bénéfices apportés par le programme. Ce type d'imprévoyance peut être lourd de conséquences dans le secteur de la pêche où l'adoption des nouvelles politiques peut se révéler très néfaste à long terme pour une ressource extrêmement fragile.

Il est primordial de trouver les arbitrages inhérents à la recherche d'un juste équilibre entre des objectifs contradictoires et de déterminer les effets dynamiques des transferts (aux deuxième et troisième niveaux) si l'on veut mieux comprendre comment les effets des transferts se propagent à l'ensemble du secteur et à l'ensemble de l'économie et déceler les domaines où les politiques sont ou peuvent être incohérentes. L'importance d'une démarche globale a été démontrée à plusieurs reprises dans cette étude.

Les programmes de soutien des revenus en sont un excellent exemple. Ces programmes ont généralement pour objectif essentiel à court terme de subventionner les revenus des collectivités locales de pêche. En l'absence de programmes d'ajustement structurel positif venant compléter le soutien des revenus, la résilience des individus et des collectivités peut diminuer, et une culture de la dépendance à l'égard des subventions peut s'installer à moyen et long terme. C'est ce qui s'est produit pour un certain nombre de pêches, en particulier pour celles de la morue de Terre Neuve au milieu des années 90. Le gouvernement canadien a su en tirer les leçons et a réagi tout à fait différemment au moment de la fermeture de la pêche à la morue en 2003 en associant des mesures de soutien des revenus temporaires à des mesures d'ajustement sectoriel. Ce type de situation peut avoir des effets importants sur l'environnement dans la mesure où le soutien des revenus peut se transformer en mécanismes de facto de maintien d'une capacité de pêche latente sans s'attaquer aux véritables causes du problème ; le soutien des revenus ne fait que retarder le moment où les mesures d'ajustement deviendront indispensables. Les pêcheurs sont fréquemment incités à recommencer à pêcher dès les premiers signes de rétablissement du stock de sorte que le cycle se perpétue.

Parallèlement, les coûts pour l'ensemble de l'économie d'un soutien des revenus sans conditions à la clé peuvent être considérables dans la mesure où ils ponctionnent les budgets de l'État. Les coûts d'une politique d'atermoiement refusant de s'attaquer aux problèmes fondamentaux de gestion des pêches peuvent s'accumuler dans le temps. Cette analyse nous enseigne que le soutien des revenus doit être une mesure temporaire, servant à financer les coûts de la phase de transition pendant laquelle le secteur ou la collectivité évolue vers un niveau et un mode d'exploitation nouveau et plus durable (voir ci-dessous). Il est essentiel que l'ajustement des régimes de gestion des pêches et les programmes de restructuration (reconversion, etc.) fassent partie intégrante de la politique de soutien des revenus.

Lorsque l'on examine le problème des primes à la construction et à la modernisation des navires, on constate l'intérêt là encore d'adopter une démarche globale (chapitre 4.5). Ces aides contribuent en effet directement à l'accroissement de la capacité de pêche étant donné que même lorsque leur versement est assorti de la nécessité de mettre à la casse un

navire équivalent, les nouveaux navires peuvent avoir une puissance de pêche effective supérieure (même si parfois les autorités prennent en compte ces augmentations dans les impératifs relatifs au déchirage des navires). Les primes à la modernisation peuvent aussi aboutir à une augmentation de la puissance de pêche effective et de l'efficacité des navires ainsi qu'à une diminution des coûts de manutention, d'entreposage et de transformation des captures. Les subventions accordées pour la modernisation des navires sont aussi parfois utilisées pour améliorer les conditions sanitaires et de sécurité à bord des navires. L'analyse globale a mis en évidence l'incohérence possible des politiques dans les pays où coexistent des programmes d'aides à la construction et à la modernisation des navires et des programmes de retrait définitif des navires. Ces politiques incohérentes contribuent non seulement à envoyer des signaux contradictoires à la profession, mais aussi aboutissent à une injection de capitaux dans le secteur via ces deux programmes avec le risque de voir se cumuler des effets sociaux et environnementaux néfastes.

L'efficacité du régime de gestion et du contrôle de son application est décisive

Les travaux de l'OCDE consacrés à l'analyse des politiques de la pêche reposent sur le principe qu'une gestion efficace de la pêche est au cœur de pour ainsi dire tous les grands problèmes auxquels est confronté le secteur. La mise en place d'un dispositif de gestion efficace contribuera pour beaucoup à résoudre bien des problèmes qui se posent. Ce rapport a permis de démontrer que les choses ne sont guères différentes pour les concours publics dans la mesure où il convient d'évaluer les effets des programmes d'aide en tenant compte du dispositif de gestion en place dans les pêcheries considérées.

Néanmoins, dans ce rapport, l'analyse effectuée dans le cadre du développement durable pousse le principe un peu plus loin et l'affine de manière qu'il puisse s'appliquer au monde réel des politiques de la pêche. Cela est manifeste dans plusieurs domaines. Premièrement, même lorsque le régime de gestion est parfaitement respecté, quelques programmes d'aide ont des effets économiques, environnementaux et sociaux. Ainsi, les aides au titre de l'augmentation des revenus ou de la réduction des coûts peuvent inciter les pêcheurs et les collectivités locales de pêche à considérer que l'État continuera de les assister malgré une régime gestionnaire mise en place. Il en découle une modification des prix relatifs des moyens de production et une différente appréciation des risques par les pêcheurs lorsqu'ils font leur choix de production et d'investissement. La résilience des individus comme des collectivités s'en trouve également réduite, compromettant leur facilité d'adaptation à des modifications externes des conditions économiques et environnementales.

Deuxièmement, dès lors que le respect des règlements de gestion cesse d'être parfaitement assuré, toutes les dimensions, quels que soient les régimes de gestion en place, en subissent les effets néfastes. Il est impossible de dire si les effets néfastes se traduiront par une perte nette de bien-être à la suite des politiques d'aide suivies ; en effet, les résultats varieront selon les conditions applicables à différents dispositifs de gestion des pêches. Toutefois, certains type de régimes de gestion sont plus solides que d'autres. Par exemple, les régimes de gestion caractérisés par des droits d'accès plus forts auront tendance à plus facilement être respectés, étant donné que la profession sera davantage incitée à coopérer. Une association plus étroite des intéressés devrait renforcer cette incitation.

En résumé, cette conclusion souvent citée doit être précisée : c'est l'efficacité avec laquelle le régime de gestion est capable d'assurer le respect des règles et de préserver les

droits qui joue un rôle capital tout autant que le type de régime de gestion lui-même. L'efficacité de la gestion des pêcheries dans les pays de l'OCDE est donc déterminante quand on cherche à mettre en évidence les effets des concours publics. Cette efficacité n'a pas encore fait l'objet d'un examen empirique, et des travaux de suivi et d'évaluation pourraient être entrepris à l'OCDE dans ce domaine.

Les aides financières au secteur doivent être découplées de l'activité de pêche

L'analyse a mis en évidence les problèmes qui se posent lorsque les aides financières sont liées à l'activité de pêche. Ce cas se produit dans les pays de l'OCDE directement et indirectement. Les transferts, comme l'exonération de la taxe sur les carburants, le subventionnement des appâts, les subventions salariales et la garantie des investissements et des assurances réduisent directement le coût unitaire de l'effort pour les activités de pêche. Cette baisse du coût a une incidence directe sur les incitations économiques offertes aux pêcheurs et sur les effets des activités halieutiques sur l'environnement. Une série d'autres transferts, en particulier les programmes de soutien des revenus, sont moins directement liés à l'activité de pêche mais déterminent la participation du bénéficiaire au secteur de la pêche. Ces transferts sont fréquemment mis en place à des fins sociales ou en faveur du développement régional, mais ont tendance à augmenter la dépendance à l'égard des aides financières, à réduire la résilience de l'individu et de la collectivité et à freiner l'ajustement à de nouvelles conditions. Les effets dynamiques à plus long terme de ces transferts sont trop souvent ignorés dans le débat sur les politiques à mener.

Le découplage des aides financières octroyées des activités de pêche contribuera à s'assurer que les politiques de gestion des pêches ne sont pas utilisées avant tout à des fins sociales et pour assurer le développement régional. Même si, de toute évidence, l'État doit intervenir en cas de crise dans ces domaines, le recours à la gestion des pêches comme mécanisme principal risque fort de compromettre l'un des objectifs fondamentaux d'une pêche durable, à savoir la conservation des stocks et de contribuer à envoyer des messages peu clairs aux acteurs du secteur. Les aides financières associées aux politiques sociales dans le cadre des mesures prises par le gouvernement pour assurer une redistribution des revenus ont plus de chances d'être mieux ciblées et efficaces que l'adoption d'instruments de gestion des pêches pour parvenir aux objectifs recherchés. De même, les objectifs de développement régional seront vraisemblablement plus facilement atteints à l'aide de mesures de développement que de politiques de la pêche. L'association directe ou indirecte des aides à l'activité de pêche peut contribuer à envoyer des signaux inappropriés aux pêcheurs et à leurs collectivités. Dans le même temps, il importe de préserver la cohérence entre les différents domaines d'action pour s'assurer que tout résultat inattendu est évité.

La délimitation de la durée des programmes d'aide permettra d'améliorer leur efficacité et d'accroître la résilience des collectivités et des individus

L'un des principaux sujets d'inquiétude soulevés par l'octroi d'aides financières au secteur de la pêche vient de ce que l'attente par les pêcheurs d'une assistance de l'État tend à influencer sur leurs décisions. D'un point de vue économique, l'octroi d'aides financières modifie les coûts et le chiffre d'affaires prévu par les pêcheurs qui décident de leur production et de leurs investissements en fonction des bénéfices qu'ils attendent dans le futur. Leur perception des risques associés aux investissements est dès lors transformée, ce qui les conduit à trop investir, et les coûts relatifs des moyens de

production changent la manière dont ils les utilisent. Si l'on ne fixe pas des durées claires que l'on fait respecter pour les programmes d'aides publiques, les pressions en faveur du maintien des transferts même quand leur objectif original a déjà été atteint risquent de s'accroître.

L'impact des attentes créées par les aides sur les choix d'investissement ressort particulièrement clairement de l'examen des programmes de retrait définitif des navires (voir chapitre 4.4). Des arguments forts plaident en faveur du caractère ponctuel et limité dans le temps de ces programmes ainsi qu'en faveur, parallèlement à ces programmes, de modifications du régime de gestion qui renforcent la réduction de la capacité de pêche et internalisent l'ajustement au régime de gestion (au lieu que cet ajustement soit imposé par des facteurs externes).

La dimension sociale, en particulier dans le cas des programmes de soutien des revenus, impose la délimitation de la durée des aides. L'attente du maintien des aides de l'État a pour effet d'amoinrir la capacité d'adaptation des individus et des collectivités aux fluctuations des conditions économiques et naturelles. Les incitations à investir dans des activités économiques diversifiées risquent fort d'être moindres lorsque l'espérance du maintien d'aides de l'État évite au secteur de procéder aux ajustements inéluctables. Des répercussions sur l'environnement s'ensuivront lorsque les aides sont liées à la nécessité d'entreprendre des activités halieutiques. Rappelons comme nous l'avons déjà constatée ci-dessus qu'il est nécessaire de découpler les aides financières de l'activité de pêche. Comme nous l'avons souligné plus haut, la diversification économique est parfois impossible : il convient de s'assurer alors que les objectifs d'aide et de développement régional ne sont pas atteints par le biais de mesures de gestion des pêches.

La diminution de la dépendance du secteur à l'égard des aides financières de l'État peut contribuer à augmenter sa rentabilité et la résilience des collectivités

Cette analyse a permis de mettre en évidence le fait que la réduction des aides financières sous forme de transferts visant à augmenter les revenus et réduire les coûts ne se traduit pas forcément par une catastrophe pour le secteur de la pêche. À en juger par les résultats obtenus par la Norvège, la Nouvelle-Zélande, l'Islande et l'Australie, la réduction des aides financières s'est traduite par une augmentation de la rentabilité et une réduction de la dépendance à moyen et long terme. La réduction des aides financières n'était pas le seul facteur qui a joué un rôle dans l'évolution des industries dans ces pays. Chacun des pays a en effet procédé à des restructurations dans le cadre d'un ensemble plus large de modifications de gestion destinées à produire des ajustements structurels assurant un meilleur équilibre dans le secteur du point de vue économique, environnemental et social. Dans chaque cas, des droits d'accès mieux définis ont été instaurés, généralement en collaboration avec le secteur. Les entreprises inefficaces ont disparu, améliorant par là même l'équilibre entre les ressources disponibles et la flotte de pêche, favorisé par l'amélioration des régimes de gestion qui ont permis d'internaliser le processus dynamique d'adaptation de la capacité de la flotte.

En dépit des coûts de l'ajustement à court terme, les bénéfices de cette politique à moyen et long terme sont apparus suffisamment clairement aux pays pour les convaincre de réaliser ces réformes. Des mesures transitoires ont été mises en place pour faciliter l'ajustement en prenant soin de les rendre temporaires et d'éviter leur pérennisation.

Conclusions

Les concours publics sont un des aspects de la politique de la pêche qui fait l'objet du débat le plus acharné. Ce problème se pose aussi bien au niveau national que supranational et international et continuera vraisemblablement d'occuper le devant de la scène dans les années à venir. Les pressions exercées à tous les niveaux en faveur de la réforme à la suite des engagements pris à Doha et lors du Sommet mondial sur le développement durable sont en grande partie responsables de l'attention politique accrue portée à ce sujet. Cela a permis également de mettre en évidence la rareté relative des analyses sur lesquelles s'appuyer pour réaliser les réformes. Ce rapport est destiné à élargir la base d'informations dont les décideurs peuvent disposer pour leurs délibérations dans les enceintes nationales et internationales.

Le défi auquel sont confrontés les décideurs est complexe dans la mesure où les problèmes à résoudre se situent à l'interface des dimensions économiques, environnementales et sociales du développement durable. Pour parvenir à instaurer des pêches durables à l'aide de mesures de gestion rationnelles, en préservant la valeur ajoutée économique et en améliorant la résilience des collectivités, il faut pouvoir prendre en compte toutes les dimensions du développement durable dans un cadre intégré. C'est pourquoi, l'analyse réalisée dans cette étude est fondée sur le paradigme du développement durable. Ce paradigme garantit que tous les effets des interventions des pouvoirs publics, et en l'occurrence l'octroi de concours publics, englobent l'ensemble des coûts et des bénéfices de tous les acteurs du secteur. On parviendra à assurer la pérennité des pêches, si l'on réussit à déterminer les arbitrages et les synergies à court et long terme, à trouver des solutions caractérisées par un bon rapport coût-efficacité et à mettre en place un ensemble cohérent de dispositifs pour parvenir aux objectifs fixés par les pouvoirs publics dans le domaine de la pêche.

Les principaux enseignements tirés de ce rapport mettent en évidence la nécessité d'adopter une méthode intégrée d'analyse des transferts. Les aides de l'État au secteur ont des conséquences qui dépassent les incidences immédiates sur la rentabilité des activités de pêche et se répercutent souvent sur la durabilité des stocks et la résilience sociale des individus et des collectivités. On observe également des différences importantes, et parfois inattendues, entre les effets à court terme et les effets à long terme des transferts qui passent souvent inaperçus ou sont ignorés pour toute une série de raisons (dont la durée du cycle politique et les dispositifs de gouvernance pour le secteur). Il ressort, par ailleurs, du rapport que pour parvenir à améliorer l'efficacité et le ciblage des programmes de transfert, il convient d'adopter une démarche holistique. Pour réussir à faire repartir la profession et les collectivités tributaires de la pêche sur des bases économiques, environnementales et sociales plus saines, il faut savoir définir des trains de mesures intégrant toutes les dimensions du problème. La politique d'aide au secteur doit être modifiée dans le cadre d'un plus vaste programme de changement de gestion conçu pour accroître la rentabilité et la flexibilité de la profession, à fournir des aides provisoires aux individus et à assurer la pérennité des collectivités locales.

Le rapport met en outre en évidence un certain nombre de domaines où une analyse plus approfondie aiderait les décideurs dans leurs réflexions sur la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes de concours publics. Il convient en premier lieu et en toute de continuer de s'efforcer d'améliorer la transparence des transferts publics. On peut atteindre cette plus grande transparence de plusieurs manières. Par exemple, l'OCDE continuera de recueillir des données sur les transferts publics dans le cadre de l'examen

statistique annuel des pays membres. Il est également possible d'utiliser les procédures de notification de l'OMC prévues conformément à l'ASMC pour améliorer la transparence.

Deuxièmement, il convient de réaliser des évaluations a posteriori des programmes et d'en rendre publics les résultats. Ces évaluations doivent entre autres porter sur l'efficacité des programmes, la répartition des coûts et bénéfices et les moyens permettant de mieux cibler les programmes actuels et futurs. On pourra ainsi mieux appréhender tout l'éventail des répercussions et améliorer la transparence.

Troisièmement, il convient de toute évidence d'entreprendre des analyses complémentaires sur la dimension sociale des transferts publics et d'autres politiques de la pêche. Comme nous l'avons déjà souligné, un bon nombre de transferts servent à des fins sociales, et plus particulièrement au développement régional et au soutien des collectivités. Toutefois, le rapport conclut également que les transferts ne sont pas nécessairement le moyen le plus efficace d'atteindre ces objectifs, en particulier lorsqu'ils ne sont pas découplés de l'activité de pêche. De futurs travaux pourraient être consacrés à l'examen des moyens permettant d'atteindre des objectifs sociaux dans le secteur de la pêche de la manière la plus efficace sans engager de trop grosses dépenses et dans le cadre d'un développement durable.

Quatrièmement, des travaux devraient être consacrés en toute priorité à l'élaboration des procédés et des dispositifs d'évaluation de l'efficacité de la gestion des pêches dans les pays de l'OCDE. Ce rapport a mis en évidence le fait que la nature du régime de gestion et l'efficacité de sa mise en œuvre et de son exécution sont indispensables pour parvenir au développement durable voulu dans le secteur de la pêche. Alors que des travaux considérables ont été consacrés au type de régime de gestion susceptible d'améliorer les résultats dans le secteur, peu de travaux ont porté sur l'évaluation des performances des mesures de gestion en place au regard de toutes les dimensions du développement durable. L'évaluation de l'état des stocks a fait l'objet d'une grande attention, mais comme nous l'avons souligné à maintes reprises dans ce rapport, il ne s'agit là que d'une dimension de la politique de la pêche, et il convient à présent de faire porter la procédure d'évaluation sur les autres dimensions du paradigme du développement durable. Il serait opportun d'entreprendre cette analyse, compte tenu de l'engagement de reconstituer les stocks halieutiques d'ici 2015 contracté lors du Sommet mondial sur le développement durable.

Enfin, les pressions incitant les pays à réformer leurs programmes d'aide au secteur continueront certainement de s'exercer, et les informations sur la manière de mener à bien ces réformes sont encore très lacunaires. Des recherches restent à réaliser sur le processus de réforme et sur les caractéristiques des réformes réussies. Il faudra pour ce faire notamment analyser les moteurs de la réforme ainsi que les facteurs qui y font obstacle, de quelle manière les accords de gouvernance favorisent ou empêchent la réforme et le rôle que doivent jouer les intéressés dans ces réformes. Le partage de l'expérience en matière de réforme réussie peut contribuer à améliorer la base d'informations dont on dispose et donner l'impulsion nécessaire aux réformes qui sont favorables à un développement durable de la pêche.

BIBLIOGRAPHIE

- Banks, R. (1999), “Subsidizing EU Fleets: Capacity Reduction or Capital Subsidization?”, dans A. Hatcher et K. Robinson (eds.), *Overcapacity, Overcapitalization and Subsidies in European Fisheries*, CEMARE Misc. Publication No. 44, University of Portsmouth, pp. 200-211.
- Brander, J.A. et M.S. Taylor (1997a), “Commerce international et ressources renouvelables en propriété commune : le cas d’une petite économie ouverte ”, *Revue canadienne d’économie* Vol. 30 (août), pp. 526-52.
- Brander, J.A. et M.S. Taylor (1997b), “International Trade between Consumer and Conservationist Countries”, *Resource and Energy Economics*, Vol. 19 (novembre), pp. 267-97.
- Brander, J.A. et M.S. Taylor (1998), “Open Access Renewable Resources: trade and Trade Policy in a Two-Country Model”, *Journal of International Economics*, Vol. 44 (avril), pp. 181-209.
- Bromley, D.W. (ed.) (1995), *The Handbook of Environmental Economics*, Blackwell.
- Campbell, D. et J. Haynes (1997), *Resource Rent in Fisheries*, ABARE Discussion Paper 90.10, Canberra.
- Clark, C.W., G.R. Munro and U.R. Sumaila (2005), “Subsidies, buybacks and Sustainable Fisheries”, *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 50, No. 1, pp. 47-58.
- Commission mondiale sur l’environnement et le développement (1987), *Notre avenir à tous*, Oxford University Press, Oxford.
- Conrad, J.M. (1999), *Resource Economics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Cox, A. (2002), “OECD Work on Subsidies to the Fishing Sector”, document préparé pour l’atelier sur les subventions dommageables pour l’environnement, Paris, 2-3 novembre,
- Cox, A. (2003), “Cost Recovery in Fisheries Management: The Australian Experience” dans W.E. Schrank, R. Arnason et R. Hannesson (eds), *The Cost of Fisheries Management*, Ashgate, Aldershot, pp. 242-256.
- de Wilde, J.W. (1999): Effects of Subsidies on the Distant Water and Coastal Fisheries of the Netherlands, dans A. Hatcher et K. Robinson (eds., 1999), pp. 126-137.
- Emami, A. et R.S. Johnston (2000), “Unilateral Resource Management in a Two-Country General Equilibrium Model of Trade in a Renewable Fishery Resource”, *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 82, pp. 161-172.

- FAO (1999), *Indicateurs pour le développement durable des pêcheries marines*, Directives techniques pour une pêche responsable, No. 8, FAO, Rome.
- FAO (2000), *Rapport de la consultation d'experts sur les incitations économiques et la pêche responsable*, Rome, 28 novembre-1er décembre 2000, FAO, rapport sur les pêches No. 638, Rome.
- FAO (2003), *Rapport de la consultation d'experts sur l'identification, l'évaluation et la notification des subventions dans l'industrie de la pêche*, Rome, 3-6 décembre 2002, FAO, rapport sur les pêches No. 698, Rome.
- Galeano, D., D. Langenkamp, W. Shafron and C. Levantis (2004), *Australian Fisheries Surveys Report 2003: Economic Performance of Selected Fisheries in 2000-01 and 2001-02*, ABARE Report to the Fisheries Resources Research Fund, Canberra, February.
- Galeano, D., W. Shafron, and P. Newton (2005), *Australian Fisheries Surveys Report 2004: Economic Performance of Selected Fisheries in 2001-02 and 2002-03*, ABARE Report to the Fisheries Resources Research Fund, Canberra, August.
- Grynberg, R. (2003), "WTO Fisheries Subsidies Negotiations: Implications for Fisheries Access Arrangements and Sustainable Management", *Marine Policy*, vol. 27, pp. 499-511.
- Hannesson, R. (2000), "A Note on ITQs and Optimal Investment" *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 40, pp. 181-88.
- Hannesson, R. (2001), "Effets de la libéralisation du commerce des produits de la pêche, des services halieutiques et des investissements dans la flotte de pêche", OCDE No. 8, Paris.
- Hannesson, R. (2002), *The Development of Economic Institutions in World Fisheries*, document préparé pour le rapport sur le développement dans le monde 2003, Banque mondiale, Washington DC.
- Hansen, T. (1979), "The Relationship between Aggregate Costs, Employment and Cargo Capacity of the Norwegian Purse Seiner Fleet". *Scandinavian Journal of Economics*.
- Hatcher, A. (1999) "The European Community's Structural Policy for the Fishing Industry", dans A. Hatcher et K. Robinson (eds.), *Overcapacity, Overcapitalization and Subsidies in European Fisheries*, CEMARE Misc. Publication No. 44, University of Portsmouth, pp. 50-68.
- Hatcher, A. et K. Robinson (eds) (1999), *Overcapacity, Overcapitalization and Subsidies in European Fisheries*, CEMARE Misc. Publication No. 44, University of Portsmouth.
- Hermansen, O. et O. Flaaten, *Government Financial Transfers to the Fish Harvesting, Processing and Aquaculture Industries, Norway, 1990-2002*, NORUT Samfunnsforskning AS Rapport nr SF 09/2004.
- Holland, D., E. Guðmundsson et J. Gates (1999), "Do Fishing Vessel Buyback Programs Work? A Survey of the Evidence", *Marine Policy*, Vol. 23, No. 1, pp. 47-69.
- Lee, J.O. (2005), "Korean Government's Policy Dilemma in Abolishing Fisheries Subsidies", paper presented to the 2nd Korea Council of Economic and Social Research Institutes - OECD Seminar on Korean Economic Issues, Paris, 3-4 février.

- Lehtonen, M. (2004), “The Environmental-Social Interface of Sustainable Development: Capabilities, Social Capital and Institutions”, *Ecological Economics*, Vol. 49, pp. 199-214.
- Mardle, S. et S. Pascoe (2003), *Multiple Objectives in the Management of EU Fisheries: The Methodology*, CEMARE Report No. 63, University of Portsmouth, UK.
- Markandya, A. and J.U. Richardson (eds.) (1992), *The Earthscan Reader in Environmental Economics*, Earthscan, London.
- Milazzo, M. (1998), *Subsidies in World Fisheries: A Re-Examination*, World Bank Technical Paper No. 406, Washington.
- Munro, G.R. et U.R. Sumaila (2001), “Subsidies and their potential impact on the management of the ecosystems of the North Atlantic”, in T. Pitcher, U.R. Sumaila and D. Pauly (eds), *Fisheries Impacts on North Atlantic Ecosystems: Evaluations and Policy Explorations*, University of British Columbia Fisheries Centre Research Report 9(5), Vancouver, pp. 10-27.
- Myers, N. et J. Kent (2001), *Perverse Subsidies: How Tax Dollars Can Undercut the Environment and the Economy*, Island Press, Washington.
- OCDE (2000): Incidences des transferts financiers publics sur la pérennité des ressources halieutiques, OCDE, Paris.
- OCDE (2000), *Pour des pêcheries responsables : implications économiques et politiques*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001), *Final Communiqué, OECD Council at Ministerial Level*, 17th May, Paris.
- OCDE (2001), *Développement durable : les grandes questions*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002), *Final Communiqué, OECD Council at Ministerial Level*, 16th May, Paris.
- OCDE (2003a), *Coûts de gestion des pêcheries*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), *La libéralisation du secteur de la pêche : sa portée et ses effets*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Examen des pêcheries dans les pays de l'OCDE : vol. 2 : statistiques nationales 2001-2003*, OCDE, Paris.
- OMC (Organisation mondiale du commerce) 1999, “Accord sur les subventions et les mesures compensatoires”, dans *Textes juridiques : les résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 231-74.
- OMC (Organisation mondiale du commerce) 2001,
- OMC (2004a), “Groupe de négociation sur les règles — rapport résumé de la réunion tenue les 26 et 28 avril 2004, TN/RL/M/14, 18 mai.
- OMC (2004b), “Groupe de négociation sur les règles — rapport résumé de la réunion du 28 septembre 2004 TN/RL/M/18, 15 octobre.
- Porter, G. (1998), *Fisheries Subsidies, Overfishing and Trade*, Programme des Nations Unies pour l'environnement, Genève.
- Porter, G. (2002), *Fisheries Subsidies and Overfishing: Towards a Structured Discussion*, Programme des Nations Unies pour l'environnement, Genève.

- Schrank, W.E. (2002): The North Atlantic Cod Fisheries of Norway, Iceland and Newfoundland: Management, Buyback Programs and Subsidies. Document préparé pour le Fonds mondial pour la nature – États-Unis.
- Schrank, W.E. (2003): Introducing Fisheries Subsidies. Document préparé pour la FAO, février 2003.
- Schrank, W.E., R. Arnason et R. Hannesson (eds) (2003): *The Cost of Fisheries Management*. Ashgate, Aldershot.
- Sneddon, C., R.B. Howarth et R.B. Norgaard (2006), “Sustainable Development in a Post-Brundtland World”, *Ecological Economics*, vol. 57, no. 2, pp. 253-268, May.
- Steenblik, R.P. (2003), “Mesure et classification des subventions : mise au point d’un cadre commun”. Dans *Les subventions dommageables à l’environnement : problèmes et défis*, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Paris.
- Steenblik, R.P. et P.F. Wallis (2001), “Subsidies to marine capture fisheries: the international information gap”, in *Fishing in the Dark: A Symposium on Access to Environmental Information and Government Accountability in Fishing Subsidy Programmes*, held in Bruxelles, 28-29 novembre 2000, World Wildlife Fund, Endangered Seas Campaign, Washington DC, pp. 17-39.
- Stone, C. (1997), “Too many fishing boats, too few fish: can trade laws trim subsidies and restore the balance in global fisheries?”, *Ecology Law Quarterly*, Vol. 24, pp. 505-44.
- PNUE (Programme des Nations Unies pour l’environnement) (2002): *Integrated Assessment of Trade Liberalization and Trade-Related Policies: A country Study on the Fisheries Sector in Senegal*. Programme des Nations Unies pour l’environnement, New York et Genève.
- PNUE (Programme des Nations Unies pour l’environnement) (2004a), *Analyzing the Resource Impact of Fisheries Subsidies: A Matrix Approach*, UNEP/ETB/2004/10, Genève.
- PNUE (Programme des Nations Unies pour l’environnement) (2004b), *Incorporating Resource Impact into Fisheries Subsidies Disciplines: Issues and Options: A Discussion Paper*, UNEP/ETB/2004/10, Genève.
- United Kingdom Cabinet Office (2004), *Net Benefits: A Sustainable and Profitable Future for UK Fishing*, Prime Minister’s Strategy Unit, March.
- Van Beers, C. et A. de Moor (2001), *Public Subsidies and Policy Failures: How Subsidies Distort the Natural Environment, Equity and Trade, and How to Reform Them*, Edward Elgar, Cheltenham UK.
- Weber, M.L. (undated): Effects of Japanese Government Subsidies of Distant Water Tuna Fleets, in *Subsidies and Depletion of World Fisheries*, World Wildlife Fund, pp. 119-135.
- WWF (Fonds mondial pour la nature) (2001a), *Hard Facts, Hidden Problems: A Review of Current Data on Fishing Subsidies*, WWF Technical Paper, Washington.
- WWF (Fonds mondial pour la nature) (2001b), *Fishing in the Dark: A Symposium on Access to Environmental Information and Government Accountability in Fishing*

Subsidy Programmes, Proceedings of a Workshop held in Bruxelles 28-29 novembre 2000, WWF, Washington DC.

WWF (Fonds mondial pour la nature) (2004), *Healthy Fisheries, Sustainable Trade: Crafting New Rules on Fishing Subsidies in the World Trade Organization*, WWF Position Paper and Technical Resource, Washington DC.

Wyatt, N. (2003), “Cost Recovery in Fisheries: The New Zealand Experience”, dans Schrank, W.E., R. Arnason et R. Hannesson (eds) (2003): *The Cost of Fisheries Management*. Ashgate, Aldershot.261-276.

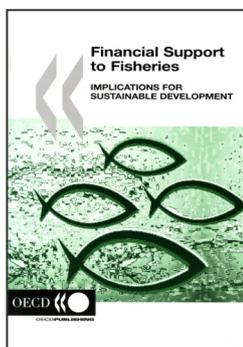
ABRÉVIATIONS

ABARE	Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics
Accord SCM	Accord sur les subventions et les mesures compensatoires
CE	Commission européenne
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
IFOP	Instrument financier d'orientation de la pêche
INN	Pêche illégale, non déclarée et non réglementée
OMC	Organisation mondiale du commerce
PME	Production maximale équilibrée
REM	Rendement économique maximal
SAPARD	Programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural
SMDD	Sommet mondial pour le développement durable
UE	Union européenne
ZEE	Zone économique exclusive

Table des matières

	Page
RÉSUMÉ	9
PARTIE I : EXAMEN DES CONCOURS PUBLICS AU REGARD DU DÉVELOPPEMENT	17
Chapitre 1 : Les concours publics au secteur de la pêche	19
Chapitre 2 : Évaluation des effets des concours publics dans le cadre d'un développement durable	53
Chapitre 3 : Analyse de certaines catégories de concours publics	79
Chapitre 4 : Enseignements principaux	117
Annexe I.1 : Données historiques (1996-2003)	131
PARTIE II : ANALYSE DES TROIS DIMENSIONS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LE SECTEUR DE LA PECHE	157
Chapitre 5 : Répercussions économiques des subventions à la pêche	159
Chapitre 6 : Répercussions sur l'environnement des concours publics à la pêche	207
Chapitre 7 : Incidences sociales des concours publics à la pêche	245
Chapitre 8 : Capital social et réformes des subventions à la pêche	287

PARTIE III : ETUDES DE CAS	311
Chapitre 9 : Dispositions prises au Canada après la fermeture de la pêche à la morue intervenue en 2003	313
Chapitre 10 : Analyse de l'accord de pêche entre les Seychelles et l'Union européenne	329
Chapitre 11 : Subventions à la pêche en Norvège	349
Chapitre 12 : Analyse de subventions au désarmement de navires et retrait de licence en Australie	377



Extrait de :

Financial Support to Fisheries

Implications for Sustainable Development

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264036642-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2008), « Enseignements principaux », dans *Financial Support to Fisheries : Implications for Sustainable Development*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264036666-6-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.