

Chapitre 9

Subventions au secteur de la pêche et développement durable étude de cas : dispositions prises au Canada après la fermeture de la pêche à la morue intervenue en 2003

Rappel des faits

La présente étude de cas fait partie des travaux réalisés par le Canada pour le projet du Comité des pêcheries visant à analyser les effets des transferts financiers publics sur le secteur de la pêche. Jusqu'alors, le Comité s'était plus particulièrement intéressé aux incidences commerciales et économiques ; dans le programme de travail en cours, l'analyse a été étendue aux effets des transferts financiers publics dans l'optique du développement durable.

La réflexion porte sur les programmes de retrait de permis (PRP), qui sont une forme particulière de transfert financier public. Les PRP et les programmes de désarmement des navires ont été employés dans un grand nombre de pays durant les trente années écoulées. Une recherche rapide dans la documentation disponible met en évidence pas moins de 35 PRP différents dans 10 pays¹. Souvent, l'adoption d'un PRP fait suite à une réduction brutale du total admissible de capture (TAC) ou à la fermeture d'une pêcherie. En résumé, le permis est retiré par les autorités de gestion moyennant une contrepartie financière. Certains PRP ont consisté à acheter le permis et à transférer le droit de pêche ou l'autorisation d'accès à d'autres flottilles ou catégories d'acteurs.

Il s'agit d'examiner les raisons pour lesquelles le Canada n'a pas accompagné la fermeture de la pêche de trois stocks de morue, en 2003, par un programme de ce type, alors que la fermeture qui avait frappé ces mêmes stocks pour la campagne 1992/93 avait donné lieu à une série de PRP. On cherchera donc à élucider pourquoi un problème comparable (fermeture de la pêche des mêmes stocks dans les mêmes zones, dix ans plus

¹ Ce chapitre a été préparé par le Département des pêcheries et océans canadien. Les points de vue dans ce document sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement ni les points de vue de l'OCDE ni leurs pays Membres. Sources : Holland *et al.*, 1999 ; United States General Accounting Office, 2001 ; Congressional Research Service, 1997 ; United States General Accounting Office, 1999 ; Funk *et al.*, 2003 ; OCDE (2003).

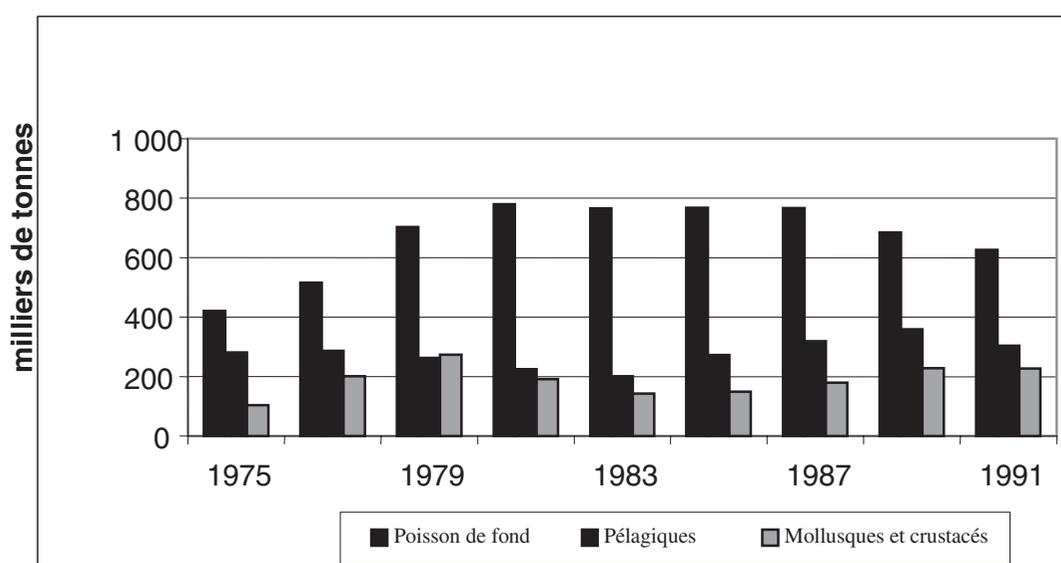
tard) a débouché sur des interventions aussi différentes. Dans le prolongement du document de l'OCDE intitulé « Programmes de désarmement » [AGR/FI(2004)9], qui constitue une introduction générale aux PRP, la présente étude sera plus précisément axée sur les enseignements tirés par le Canada.

Gestion de la morue

Jusqu'en 1992, le poisson de fond, en particulier la morue, était le principal atout de la pêche de l'Atlantique. Pour certaines régions, c'était la base de l'économie tout entière. Dans la province de Terre-Neuve et Labrador, une personne sur cinq travaillait dans ce domaine.

En 1968, plus de 800 000 tonnes de morue ont été prélevées sur le stock le plus abondant, le stock de morue du Nord, dans la zone OPANO (Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest) 2J3KL. En 1987, pour le Canada atlantique, la morue représentait plus de la moitié des 886 000 tonnes de poisson de fond débarquées (voir figure 9.1). Bien que sa part dans la filière halieutique ait été très variable d'une région à l'autre, le poisson de fond contribuait à hauteur de 80 % environ aux recettes de la pêche. Dans certaines localités, la dépendance à l'égard du poisson de fond atteignait même 100 %. Etant donné le volume considérable à exploiter, son rôle prépondérant dans la pêche côtière à forte intensité de main-d'oeuvre, et en dépit de la valeur plus élevée (en poids) des coquillages et crustacés, le poisson de fond absorbait deux tiers des effectifs de la filière. En 1990, plus de 800 usines de transformation du poisson faisaient travailler 60 000 personnes ; 26 000 familles vivaient de ces activités de transformation. La dépendance à l'égard de la morue s'étendait aux employés des usines, aux détenteurs de permis et aux équipages des navires.

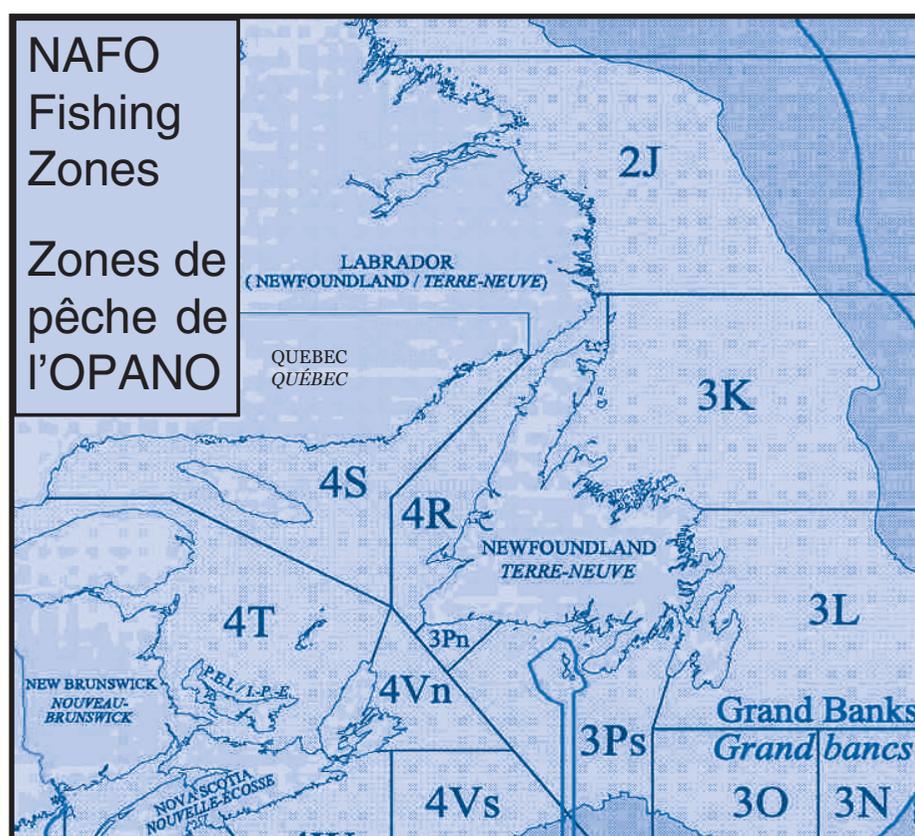
Figure 9.1. Produits de la pêche débarqués – Canada atlantique



En juillet 1992, le gouvernement canadien a riposté à la brusque diminution des stocks de morue du Nord au large de Terre-Neuve (zone OPANO 2J3KL) en imposant un moratoire de deux ans. A lui seul, ce stock représentait la moitié du volume total de morue débarqué dans le Canada atlantique, et faisait vivre 12 000 pêcheurs et 15 000 employés d'usines de transformation dans la province de Terre-Neuve².

En novembre 1993, un groupe d'étude fédéral a fait observer que le délai nécessaire à la reconstitution des stocks serait très long – pour la plupart, à commencer par la morue du Nord, il fallait compter cinq à sept ans au moins – et qu'après cette reconstitution, les prises seraient beaucoup moins importantes³. A l'évidence, les perspectives s'étaient assombries pour la morue du Nord depuis le début du moratoire ; en décembre 1993, le gouvernement a fait savoir que l'interdiction frappant la pêche à la morue serait maintenue jusqu'à nouvel ordre. En 1994, le moratoire a été étendu aux stocks de morue au large de la côte Sud de Terre-Neuve (3Ps), dans le golfe du Saint-Laurent (3Pn4RS et 4TVn) et au large d'une partie de la Nouvelle-Ecosse (4VsW). Ces zones sont indiquées dans la figure 9.2.

Figure 9.2. Zones de pêche de l'OPANO



La réouverture de la pêche a été décidée pour les stocks de morue du golfe, en 1997, et du Nord, en 1998, à un niveau inférieur de 5 % au TAC de 1991, avant le moratoire.

² Cashin, 1993, p. 22.

³ Cashin, 1993, p. 54.

On considérait à l'époque qu'ils étaient en voie de repeuplement après les faibles niveaux observés au début des années 90. Les prélèvements sur ces stocks ont été peu élevés jusqu'en 2003.

Dispositions prises par le Canada durant la période 1992-2002

D'aucuns ont parlé de la plus grande mise à pied de l'histoire du Canada, la fermeture ayant touché toute la côte orientale du pays. On a pu lire, en substance : en termes écologiques et sociaux, pour ceux qui sont tributaires de la pêche, et plus particulièrement de la pêche au poisson de fond, c'est l'équivalent du désert de poussière des années 30 ou de la famine consécutive à la maladie de la pomme de terre après 1840⁴ ; ou encore, à propos de Terre-Neuve : les incidences sur les individus, les collectivités et l'économie seront dévastatrices.⁵

Une intervention d'envergure s'imposait pour s'attaquer aux ravages sociaux, diversifier l'économie régionale afin qu'elle soit moins dépendante d'un seul secteur, et apporter des changements à l'intérieur du secteur halieutique lui-même pour promouvoir la prise en charge des activités et des ajustements par les intéressés, et accroître la stabilité de l'économie et de l'emploi.

Le Canada mettait en avant la responsabilité du gouvernement envers les personnes touchées, face à la perte catastrophique de leurs moyens d'existence. Il lui incombait d'aider les communautés dépendantes de la pêche à trouver les formes d'adaptation voulues⁶. Aussi les mesures suivantes ont-elles été prises :

- aide au revenu destinée aux pêcheurs et aux travailleurs des usines de transformation, pour compenser les conséquences sociales immédiates de la fermeture (adaptation sociale) et pour améliorer les perspectives économiques à long terme, en faisant évoluer le marché du travail (adaptation économique) ; et
- restructuration de la filière consistant à réduire le nombre d'intervenants et la capacité et, ce faisant, à promouvoir pour l'avenir une pêche écologique et commercialement viable.

Comme l'illustre la figure 9.3, du fait des PRP et des réformes, les années 90 ont été marquées par une diminution régulière du nombre de permis de pêche au poisson de fond (de près de 40 % en 10 ans). Les mesures d'adaptation visant à réduire la capacité et à restructurer la filière étaient de trois ordres.

- Résiliation des permis de pêche au poisson de fond inutilisés.
- Création d'un statut particulier pour promouvoir la constitution d'un « noyau » de pêcheurs professionnels, capables de diversifier leurs activités en exploitant un plus large éventail de pêcheries, notamment les stocks plus lucratifs de mollusques et crustacés. L'augmentation substantielle du quota de crevette et de crabe pouvait ainsi être axée sur les détenteurs de permis ayant un lien étroit avec la filière. Les permis « hors noyau », désormais non transférables, devaient

⁴ Cashin, 1993, p. 36.

⁵ Cashin, 1993, p. 22.

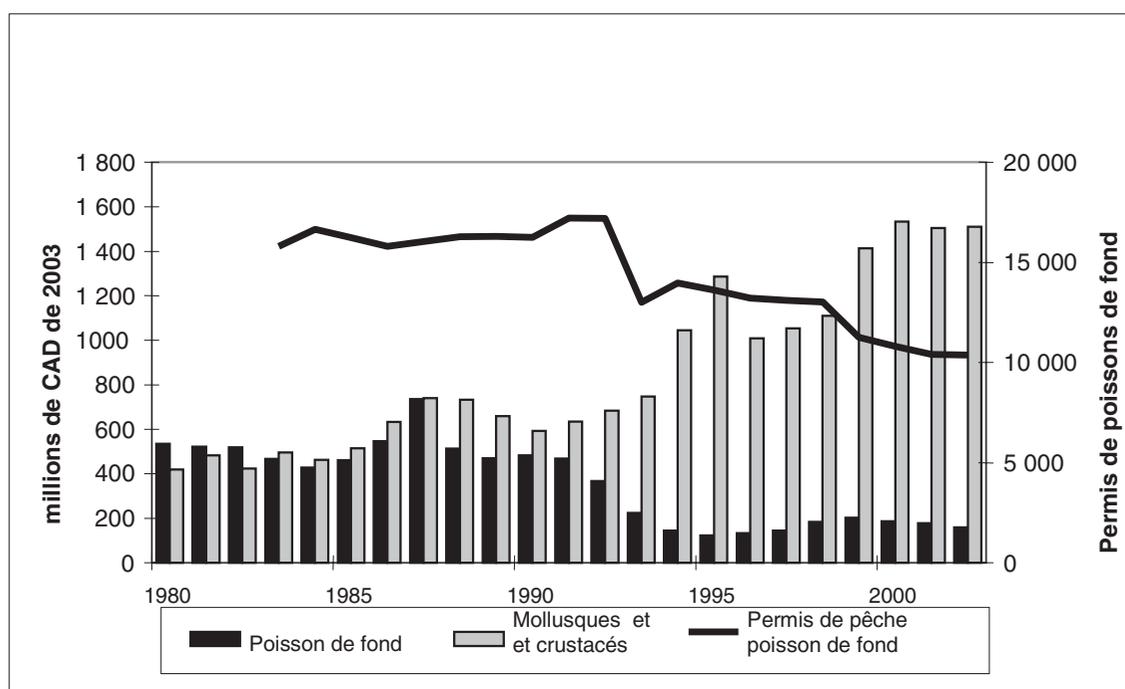
⁶ Cashin, 1993, p. 89.

expirer dès lors que leur détenteur n'intervenait plus dans la pêcherie. D'où de nouvelles perspectives de réduction de la capacité.

- Programmes de retrait de permis (PRP) à l'intention des détenteurs de permis ayant un lien étroit avec la pêcherie.

Figure 9.3. Valeur des produits débarqués et nombre de permis de pêche au poisson de fond

Poisson de fond, par rapport aux mollusques et crustacés, dans la pêche de l'Atlantique



Pour parer à la crise, le gouvernement du Canada a élaboré pour la pêche de l'Atlantique trois programmes distincts comportant un PRP entre 1992 et 2002⁷. Au total, 3,5 milliards de CAD ont été consacrés au soutien du revenu, aux mesures d'adaptation de la filière et à l'aide au développement économique. Le retrait proprement dit s'est traduit par la suppression d'un total de 3 686 permis, pour un coût de 330 millions de CAD. Chaque programme exigeait que les intéressés quittent définitivement la pêcherie.

- Comme indiqué précédemment, la constitution d'un « noyau » de pêcheurs et la résiliation des permis inutilisés a encore réduit le nombre d'intervenants. Dans la province de Terre-Neuve et Labrador, sur les 9 500 permis de pêche au poisson de fond recensés en 1992, il n'en restait plus que 4 700 en 2002, soit 50 % de moins. L'expiration progressive des permis « hors noyau » doit en retrancher 735 autres.

7

Source : MPO, Fiche d'information, « Situation actuelle de la pêche de l'Atlantique », avril 2003. Voir http://www.dfo-mpo.gc.ca/media/backgrou/2003/cod-1_f.htm

Tableau 9.1. Programmes d'aide comportant un PRP appliqués à la pêche de l'Atlantique¹

Programme Composantes/année	1992-2001 (en millions de CAD)			Total
	PARPMN 1992-1994	LSPA 1994-1998	PARPC 1998-2001	
Remplacement du revenu	484	1 750 ²	315	2 549
Formation et consultation	333		0	333
Programme d'aide destiné aux bateaux	15	12	0	27
Retraite anticipée	31	28	85	145
Retrait de permis	40	60	230	330
Développement économique	0	50	100	150
Total	903	1 900	730	3 533

¹ D'après MPO, Fiche d'information, « Situation actuelle de la pêche de l'Atlantique », avril 2003. Voir http://www.dfo-mpo.gc.ca/media/backgrou/2003/cod-1_f.htm

² Versements pour formation et assistance compris.

PARPMN – Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord

LSPA – La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique

PARPC – Plan d'adaptation et de restructuration des pêches canadiennes

Objectifs des programmes de retrait de permis

Les programmes canadiens antérieurs étaient axés sur l'adaptation sociale, l'adaptation économique et la restructuration de la filière, conformément à des objectifs précis. Les objectifs visés par un PRP dans le cadre d'un programme d'intervention plus vaste peuvent être généralement répartis en trois catégories :⁸

- paiement de transfert, ou « compensation », accordé au détenteur de permis pour faciliter le passage à d'autres secteurs économiques (adaptation sociale et économique) ;
- conservation plus satisfaisante de la ressource (restructuration de la filière) ; et
- efficacité économique accrue (restructuration de la filière).

A certains égards, il existe des effets de synergie entre ces objectifs : l'efficacité économique accrue (grâce à la diminution du nombre d'intervenants) peut se traduire par une conservation plus satisfaisante de la ressource. Mais des incompatibilités sont aussi à signaler : les paiements de transfert risquent de freiner la restructuration de la filière si les

⁸ Holland *et al.*, 1999.

aides au revenu maintiennent en activité des intervenants marginaux, en nuisant à l'efficacité économique de la pêche.

Par définition, les PRP n'ont pas les mêmes objectifs selon qu'ils s'appliquent à une pêche fermée, à une pêche dans laquelle le TAC a été fortement réduit pour des raisons de conservation, ou encore à une pêche où une réduction du nombre d'intervenants s'impose au nom de l'efficacité économique (exemples de la pêche au saumon en Colombie-Britannique en 1970, 1981 et 1993, et de la pêche au homard de l'Atlantique en 1969 et 1977). Dans le cas d'une pêche fermée, il s'agit (indépendamment du paiement de transfert) d'améliorer les perspectives de conservation de la ressource et l'efficacité économique de la flotte appelée à pêcher après la réouverture.

Aussi le type de fermeture est-il déterminant : un moratoire à court terme, qui prévoit une réouverture subordonnée à un certain TAC, suppose que le PRP a pour objectif de ramener le nombre de permis dans le délai imparti à un niveau compatible avec ce TAC au moment où la pêche reprendra. Un PRP associé à une courte période de fermeture peut donc être largement axé sur la restructuration de la filière. En revanche, les objectifs d'un PRP appliqué à une pêche fermée en principe pour une longue période (dans laquelle le TAC restera égal à zéro pendant de nombreuses années ou pour une durée illimitée) n'ont guère à voir avec la restructuration de la filière : l'enjeu retenu dans le cadre temporel envisagé n'est ni la conservation des ressources, ni l'efficacité économique.

Objectifs des programmes de retrait de permis antérieurs

Pour évaluer les PRP appliqués dans le passé aux stocks de morue du Nord et du golfe, il faut en examiner les objectifs.

Le Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord (PARPMN) visait deux grands objectifs⁹ :

- combler le manque à gagner des personnes touchées par le moratoire ; et
- restructurer la pêche de telle sorte qu'elle ait de meilleures chances de se perpétuer une fois le moratoire levé.

Le volet PRP du PARPMN n'était pas axé sur une réduction chiffrée de la capacité (nombre de permis, par exemple). Le paiement était calculé en fonction de la valeur des produits débarqués, de façon à établir un lien entre le coût et la capacité. Toutefois, pour pouvoir prétendre au programme de retrait, il fallait avoir satisfait aux conditions de remplacement du revenu du PARPMN. Le remplacement du revenu étant subordonné à la dépendance vis-à-vis de la pêche, le PRP a été de fait axé sur la dépendance et non sur la capacité.

⁹

Source : http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/94ac_f.html

La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (LSPA) devait répondre aux objectifs suivants :¹⁰

- restructurer l'industrie de la pêche dans le Canada atlantique de façon à ce qu'elle devienne viable sur le plan économique et durable sur le plan environnemental, en permettant une régénération des ressources et une réduction de la récolte et de la capacité de transformation ;
- faciliter l'adaptation au niveau de l'emploi des personnes affectées par la crise de la pêche dans l'Atlantique ;
- valoriser la profession des pêcheurs qui demeureront actifs dans l'industrie de la pêche ; et
- faciliter le développement économique des collectivités axé sur les forces et les débouchés respectifs des régions touchées par l'adaptation de l'industrie de la pêche.

Le PRP de cette Stratégie visait à soustraire 50 % des permis détenus pour la pêche au poisson de fond. Seuls pouvaient y prétendre les pêcheurs qui apportaient la preuve de leur dépendance à l'égard du poisson de fond et d'un lien étroit avec la pêcherie. Dès lors que ces conditions étaient remplies, l'objectif était de faire reculer le plus possible la capacité de pêche au moindre coût par unité de capacité retirée.

Le Plan d'adaptation et de restructuration des pêches canadiennes (PARPC) a été présenté comme la dernière chance « offerte de quitter la pêche en bénéficiant de l'aide du gouvernement »¹¹. Il avait pour finalité essentielle de mieux concilier les ressources disponibles et le nombre de personnes qui tiraient leurs moyens d'existence de ces ressources. Ses objectifs particuliers étaient les suivants :¹²

- retirer de manière permanente un maximum de 3 000 permis de pêche du poisson de fond de la pêche de l'Atlantique, en ciblant tout particulièrement les titulaires qui étaient admissibles à la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (LSPA) ;
- faire en sorte qu'émerge une pêche plus diversifiée et plus rentable en incitant à se retirer certains titulaires de permis qui étaient moins rentables et moins diversifiés que d'autres, dans une zone donnée ; et
- racheter les permis dont les soumissions représentaient la meilleure valeur.

¹⁰ Sources : Evaluation de la stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (composantes du MPO) – décembre 1998 (Direction de l'examen du MPO) ; et Description du programme LSPA/DHRC. Voir http://www.dfo-mpo.gc.ca/communic/cread/reports/98-99/tags98/index_e.htm ; et http://www11.hrdc-drhc.gc.ca/pls/edd/TAGS_55005x.htm

¹¹ Source : MPO, Communiqué. Voir http://www.dfo-mpo.gc.ca/media/newsrel/1998/hq-ac51_f.htm

¹² Source : Evaluation des programmes de retrait de permis du programme d'adaptation et de restructuration des pêches canadiennes – Rapport d'évaluation - mai 2002 (Direction générale de vérification et de l'évaluation du MPO). Voir : http://www.dfo-mpo.gc.ca/communic/cread/evaluations/02-03/fisheries_f.htm ; et http://www.glf.dfo-mpo.gc.ca/pe-pe/es-se/fish-fond/groundfish_poissondefond-f.html

Le programme de retrait de permis du PARPC était ouvert à tous les détenteurs de permis de pêche au poisson de fond du Canada atlantique et du Québec qui exploitaient des navires d'une longueur hors tout inférieure à 65 pieds. Divers critères ont présidé au retrait des permis, notamment le degré de dépendance et le lien avec la pêche observés dans le passé.

Evaluation des PRP antérieurs

Les PRP antérieurs se sont traduits par la suppression de plus de 3 600 permis ; aucun navire ou engin n'a été acheté¹³. Les réformes ont aussi fait disparaître des permis de faible valeur ou inutilisés. Reste à savoir si en termes d'adaptation sociale, d'adaptation économique et de restructuration de la filière les résultats recherchés ont été obtenus.

S'agissant de l'adaptation sociale et économique, les PRP antérieurs ont eu pour effet de transférer 330 millions de CAD à des détenteurs de permis disposés à quitter définitivement la pêche. Ainsi, grâce aux montants versés en contrepartie de l'abandon des permis, les bénéficiaires ont pu prendre en charge leur adaptation. Cela dit, l'adaptation sociale n'était pas la priorité des PRP antérieurs ; il s'agissait plutôt de conduire les détenteurs de permis à puiser dans les programmes les éléments les plus propices à l'adaptation économique (reconversion, diversification, etc.). Par ailleurs, les PRP n'ont apporté aucune aide à la majorité des personnes rattachées à la pêche : équipages, employés des usines de transformation, fournisseurs et acteurs d'autres secteurs économiques tirant un avantage indirect de la filière.

En ce qui concerne la restructuration, l'objectif paraissait réalisable dès lors que la capacité de capture avait été amputée d'une part suffisante pour améliorer la conservation de la ressource ou l'efficacité économique (la rentabilité) de la flotte restée en activité. Or la conservation de la ressource n'était pas le principal objectif des PRP antérieurs. Seule la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique y fait incidemment allusion ; par conséquent, l'impact des PRP en termes de conservation n'est pas évalué dans la présente étude de cas.

- De façon générale, si le TAC est déterminé indépendamment de la composition ou de la taille de la flotte, même s'il est assorti de moyens d'application efficaces, la restructuration de la filière ne se fait guère sentir sur la conservation de la ressource. En fait, la surcapacité peut se traduire par des prélèvements qui dépassent le TAC fixé, des rejets de poisson à la mer ou des pressions tendant à porter le TAC au-dessus du niveau biologiquement admissible¹⁴. Si les conditions voulues ne sont pas réunies, le lien entre le PRP et la conservation se distend.

¹³ Sont pris en compte un petit nombre de permis de pêche ne se rapportant pas au poisson de fond ; dans certaines parties du Canada atlantique, d'autres types de permis ont été également retirés à la faveur des PRP.

¹⁴ La surcapacité peut conduire les entreprises de pêche à rivaliser alors que les stocks sont insuffisants pour les satisfaire toutes. Cette concurrence risque d'entraîner un accroissement de l'effort mis en oeuvre (d'où une augmentation des prises accessoires ou une dégradation accrue des habitats), des fausses déclarations, un effet démobilisateur sur l'investissement dans des mesures de conservation permettant de préserver le stock ou des pressions sur les instances de gestion de la pêche pour qu'elles portent le TAC au-dessus du niveau de précaution souhaitable du point de vue biologique. Le Plan d'action international pour la gestion de la capacité de pêche le précise : « La surcapacité de pêche est largement responsable, notamment, de la surpêche, de la dégradation des ressources halieutiques marines, du déclin

En 2000, le Vérificateur général du Canada a fait le constat suivant : « Le retrait de ces permis de pêche du poisson de fond est important pour la gestion de la pêche. Cependant, [...] le Ministère est encore en train d'élaborer des moyens pour mesurer et, au besoin, gérer la surcapacité de pêche. Par conséquent, le Ministère ne connaît pas l'incidence de ces mesures sur la capacité de pêche »¹⁵. Il n'était donc pas possible de se prononcer sur l'adéquation du niveau de participation à la pêche, faute d'outils pour calculer la capacité à partir du nombre d'intervenants.

Par ailleurs, les stocks de morue ne se sont pas reconstitués comme prévu à la faveur du premier moratoire, si bien qu'au moment de la réouverture, le TAC a été fixé à un niveau moins élevé qu'on ne l'avait espéré. Les circonstances avaient sensiblement changé depuis la mise en place des programmes. Par conséquent, quand bien même les objectifs de réduction des permis étaient atteints, la flottille restait démesurée par rapport aux captures envisageables. La définition de la capacité idéale (à supposer qu'elle soit possible) est pratiquement vouée à l'échec dès lors que la date de réouverture de la pêche, et du niveau des prélèvements, sont indéterminés pour le stock considéré.

En 2002, dernière année d'exploitation, près de 3 900 titulaires de permis ont pris part à la capture de 15 000 tonnes de morue en quelques semaines. D'un point de vue économique, la capacité de pêche encore mobilisable au moment de la réouverture, pour la campagne 1997/1998 (et jusqu'à la campagne qui s'est terminée en 2002), était manifestement supérieure à celle qui convenait pour pêcher les quantités disponibles.

Le manque de données sur les coûts et les gains à l'échelle du Canada¹⁶ empêche d'apprécier la viabilité économique des activités pour les acteurs de cette pêcherie¹⁷. D'après une évaluation des gains bruts, près de 50 % des détenteurs de permis pêchant la morue tiraient de ces stocks une part inférieure à 10 % de leurs revenus¹⁸. Autrement dit, ils opéraient essentiellement dans d'autres pêcheries et la morue occupait une place relativement négligeable dans leur activité. Parmi les détenteurs de permis pour lesquels la morue représentait une large part (plus de la moitié) de la valeur des produits débarqués, 80 % ont mis à terre l'équivalent de moins de 20 000 CAD. Par conséquent, les plus tributaires de ces stocks ont tiré les gains les moins élevés de la pêche.

Cela dit, la situation économique de la flottille aurait été bien plus solide si les stocks étaient remontés aux niveaux espérés ; à l'évidence, compte tenu du faible TAC, les PRP n'avaient pas ramené la flottille à une taille proportionnée à la ressource disponible.

du potentiel de production vivrière et d'un gaspillage économique important. » (Source : <http://www.fao.org/docrep/006/x3170f/X3170F04.HTM>). L'articulation est ainsi établie entre la surcapacité et la conservation de la ressource.

15 Source : <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/0033cf.html>

16 Des études réalisées à petite échelle sur les coûts et les gains pour des flottilles précises pourraient étayer une analyse partielle. Mais aucune conclusion générale ne pourrait en être tirée.

17 Toutefois, il est permis de penser que bien des entreprises de pêche ont progressé en termes de viabilité ces dernières années, compte tenu de la diminution du nombre d'intervenants et de la forte augmentation de la valeur des produits débarqués.

18 Source : http://www.dfo-mpo.gc.ca/communic/fish_man/cod-morue/cod-morue_f.htm

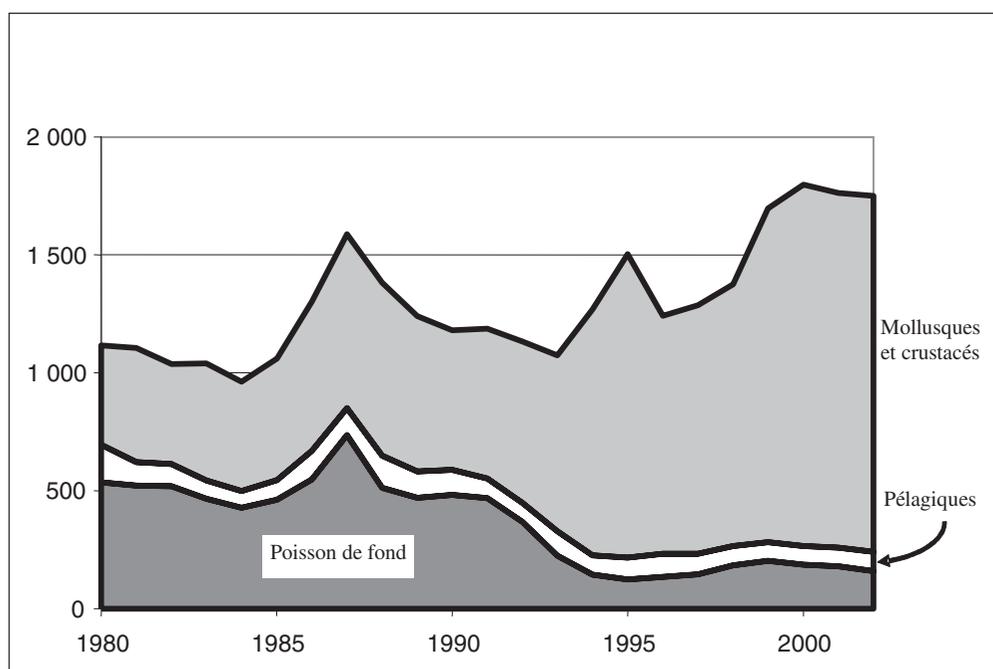
Inconvénients des programmes de retrait de permis

Les inconvénients des PRP étant abondamment décrits dans d'autres travaux, un bref rappel suffit pour les besoins de la présente étude de cas.

- **Gonflement des moyens de production.** Si l'entrée et l'effort ne sont pas réglementés, la suppression d'une partie de la capacité par un PRP peut être compensée par des augmentations de capacité pour la flottille restante, d'où une moindre efficacité du programme. Dans le même ordre d'idées, il faut citer l'effet de report, autrement dit le transfert de navires vers d'autres pêcheries, qui entraîne ailleurs une surcapacité ou des pressions sur la ressource.
- **Attentes ultérieures vis-à-vis des aides.** Aussi louable soit-elle, l'aide consécutive à l'affaiblissement d'une pêcherie conduit à tabler ensuite sur d'autres aides en cas de problème, non sans perpétuer la dépendance de certaines composantes de la filière pêche vis-à-vis des transferts publics. Rappelons que le PARPC a été présenté comme la dernière chance offerte aux pêcheurs de quitter cette activité avec l'aide du gouvernement. La figure 4 montre qu'une mesure coûteuse prise par les pouvoirs publics pour une partie peu importante de la pêcherie de poisson de fond (en bas dans la figure 4) créerait un précédent, pour un coût prohibitif, en cas d'effondrement du stock d'une espèce de mollusque ou de crustacé (en haut dans la figure 9.4).

Figure 9.4. Valeur des produits débarqués issus de la pêcherie atlantique

(en millions de CAD de 2003)



- **Incitations perverses.** Parallèlement au point précédent sur les attentes, du fait que les PRP bénéficient d'un soutien public, les pêcheurs risquent d'être moins incités à réfléchir en termes de conservation ou à s'adapter d'eux-mêmes aux

fluctuations du TAC pour maintenir l'efficacité économique et la viabilité de la ressource.

- Coût élevé. Les PRP sont nécessairement coûteux. Dans le cas d'une pêcherie fermée, l'Etat acquiert un bien sans perspective de rentabilité financière. Qui plus est, si la valeur d'un permis comprend non seulement la valeur des captures, mais aussi l'accès à d'autres programmes publics (assurance-emploi ou traitement fiscal favorable, par exemple), le paiement correspondant au permis doit englober la valeur actuelle de tous les avantages qui l'auraient accompagné à l'avenir. Le prix d'un permis peut alors atteindre plusieurs fois la valeur du poisson pêché. Enfin, les navires et engins n'ont pas été achetés ; étant donné que les PRP antérieurs imposaient la sortie définitive de l'activité, cet aspect a assurément influé sur le coût lié au retrait d'un permis.

Ces inconvénients, parallèlement à l'évaluation des PRP appliqués dans les années 90, sont à prendre en considération dans l'examen des orientations retenues après la fermeture de la pêche à la morue intervenue en 2003.

Fermeture de la pêche à la morue en 2003

Au début de l'année 2003, des scientifiques et des gestionnaires des pêcheries de Pêches et Océans Canada (MPO), des représentants de la filière pour la région atlantique et des universitaires du Canada, des Etats-Unis, du Royaume-Uni et de l'Islande se sont réunis pour évaluer l'état des stocks de morue du Nord (2J3KL) et du golfe du Saint-Laurent (3Pn4Rs et 4TVn) (voir figure 9.2 ci-dessus). Dans l'ensemble, ils ont conclu que les stocks étaient dans un très piètre état et ne se rétabliraient sans doute pas à brève échéance¹⁹.

Ils sont convenus que la biomasse du stock reproducteur de la partie sud du golfe était appelée à diminuer et que sa reconstitution était peu probable dans les années à venir, même en l'absence de pêche. Dans la partie nord du golfe, l'abondance du stock et la biomasse du stock reproducteur étaient restées faibles ; une baisse avait été observée depuis 2000. Seule une augmentation marginale du stock était à prévoir, même si celui-ci n'était pas exploité. Enfin, dans le cas du stock de morue du Nord, la biomasse était jugée extrêmement faible, et les prévisions indiquaient que la biomasse du stock reproducteur dans la zone côtière n'atteindrait pas le niveau de 1998, même en l'absence de pêche.

Au vu de l'évaluation scientifique, le ministre s'est prononcé pour une nouvelle fermeture. De l'avis du gouvernement, « aucun de ces stocks n'est susceptible de se rétablir dans un avenir rapproché »²⁰.

Sur un total admissible de capture (TAC) de 18 262 tonnes fixé en 2002 (dernière année avant la fermeture) pour ces trois stocks, les pêcheurs ont prélevé quelque 15 000 tonnes, prises accessoires comprises. Les produits débarqués issus de ces stocks de morue ont représenté une valeur de quelque 20.5 millions de CAD, soit un peu plus de 1 % de la valeur enregistrée pour la pêche de l'Atlantique, à savoir 1.8 milliard de CAD.

¹⁹ Source : MPO, Fiche d'information, « Etat des stocks de morue du Nord et du golfe en 2003 », avril 2003. Voir http://www.dfo-mpo.gc.ca/media/backgrou/2003/cod-2_f.htm

²⁰ Source : http://www.dfo-mpo.gc.ca/media/backgrou/2003/cod-3_f.htm

Comme indiqué précédemment, compte tenu de la suppression de 3 686 permis par le biais des trois programmes de retrait appliqués entre 1992 et 2002, 6 380 détenteurs de permis de pêche au poisson de fond demeuraient autorisés à exploiter ces trois stocks de morue en 2000. Sur ce total, 3 882 ont effectivement pêché la morue – en petites quantités, pour la plupart²¹.

Les prévisions et les plans laissaient entrevoir une fermeture de longue durée. Toutefois, les signes possibles d'amélioration de l'état du stock qui ressortent de l'enquête de 2003, conjugués à la nécessité d'oeuvrer pour une gestion partagée avec la filière, ont conduit le ministre des Pêches et des Océans à rouvrir la pêche pour les deux stocks du golfe du Saint-Laurent en mai 2004, à des niveaux inférieurs de moitié à la production de 2002²². Le moratoire est maintenu pour le stock de morue du Nord (2J3KL). Étant donné ces faibles niveaux de capture, la valeur de la morue du golfe mise à terre devait être négligeable par rapport à celle d'autres espèces. Abstraction faite de la réouverture limitée de 2004, l'annonce de 2003 partait de l'hypothèse d'une fermeture de longue durée.

Dispositions prises après la fermeture de 2003

La fermeture de la pêche à la morue a plus particulièrement touché des zones présentant les caractéristiques suivantes : bas revenus en moyenne, débouchés économiques relativement peu nombreux, taux de chômage élevé et faible niveau de formation.

Au moment de la fermeture, le gouvernement fédéral appliquait une discipline budgétaire rigoureuse pour maintenir la bonne santé économique du Canada, et s'efforçait de réduire les dépenses facultatives dans des domaines non prioritaires. Toutefois, le gouvernement a systématiquement fait en sorte qu'aucune région du pays ne soit délaissée, et que les économies régionales bénéficient d'aides à la diversification économique.

Aussi le gouvernement a-t-il lancé un plan d'action pour deux ans en annonçant la fermeture de la pêche en avril 2003 :²³

- un investissement de 44 millions de CAD, au titre de l'aide au développement économique des collectivités, pour soutenir la création d'emplois à court terme ; et
- un programme de 6 millions de CAD pour accroître les activités en cours visant à étudier et à évaluer l'impact des phoques sur les stocks de poissons.

Six semaines plus tard, le gouvernement canadien y a ajouté le programme temporaire de revenu dans les pêches (PTRP), doté d'un budget de 27 millions de CAD, à l'intention des pêcheurs et des travailleurs d'usine qui auraient épuisé leurs prestations d'assurance-

²¹ Source : MPO, Fiche d'information, « Situation actuelle de la pêche de l'Atlantique », avril 2003. Voir http://www.dfo-mpo.gc.ca/media/backgrou/2003/cod-1_f.htm

²² Source : http://www.dfo-mpo.gc.ca/media/newsrel/2004/hq-ac43_f.htm

²³ Source : http://www.dfo-mpo.gc.ca/media/newsrel/2003/hq-ac0424_f.htm

emploi avant la mise en œuvre des mesures de développement économique²⁴. Aucun PRP n'était proposé.

Pour diverses raisons, alors que les PRP antérieurs (allant de pair avec des changements de gestion) ont eu pour effet de supprimer un grand nombre de permis, la capacité de pêche n'a pas été sensiblement réduite²⁵. Ces PRP tendaient à ramener la capacité à un niveau compatible avec le TAC escompté au moment de la réouverture. La reconstitution des stocks de morue n'ayant pas été aussi importante que prévu, la surcapacité aurait perduré même si les PRP avaient soustrait la part voulue de la capacité pour l'ensemble de la pêche de l'Atlantique.

A la différence des mesures annoncées précédemment, celle de 2003 prévoyait une fermeture de longue durée (même si elle ne fixait ni date ni critère de réouverture). Aucun prélèvement ne devant être effectué avant longtemps sur ces stocks, les objectifs des PRP – efficacité économique accrue et conservation plus satisfaisante de la ressource – n'entraient pas en ligne de compte. En cas de fermeture durable, un PRP ne pourrait se justifier que par un paiement de transfert à des détenteurs de permis dans une optique d'adaptation sociale. Comme l'ont montré les exemples ci-dessus, les PRP ne se prêtent pas particulièrement bien à la réalisation d'un tel objectif.

On a préféré accorder une aide au revenu à titre transitoire aux personnes touchées par la fermeture, de manière à réduire les coûts sociaux, ainsi que des fonds en faveur du développement économique pour créer des emplois dans d'autres activités à l'intention des pêcheurs et des employés d'usine ayant perdu leur travail.

Pêches et Océans Canada (MPO) est enfin arrivé aux dernières phases de la révision de sa politique applicable à la pêche de l'Atlantique. Ce processus de concertation a débouché sur un nouveau cadre faisant prévaloir la conservation et l'exploitation durable des ressources halieutiques, l'autonomie des pêcheries, des modalités d'accès et d'attribution stables et prévisibles, ainsi qu'une gestion partagée avec les utilisateurs de la ressource²⁶. Un PRP financé sur le budget public ne répond pas à ces objectifs.

Résumé

Un PRP peut favoriser le processus de restructuration, en écartant certains acteurs, en vue d'améliorer la viabilité économique du secteur pour ceux qui restent et de réduire les pressions auxquelles est soumise la ressource. Toutefois, les réformes ont un rôle tout aussi important à jouer. Elles doivent aller dans le sens d'une activité exercée par des pêcheurs professionnels et (dans la mesure du possible) d'un accès à un éventail d'espèces permettant de mieux faire face aux fluctuations de la ressource.

La suppression d'un permis ne fait pas nécessairement reculer la capacité. Si seuls des permis inutilisés (ou à peine utilisés) sont retirés, le problème reste entier.

Un PRP n'est guère susceptible de dynamiser le changement économique. Si le soutien des revenus peut aider les personnes à parer au plus pressé et, en principe,

²⁴ Source : <http://www.hrdc-drhc.gc.ca/common/news/insur/030603.shtml>

²⁵ Le programme LSPA s'est heurté à un sérieux obstacle, le budget prévu pour la composante PRP ayant été considérablement réduit pour financer l'élément de remplacement du revenu.

²⁶ Source : http://www.dfo-mpo.gc.ca/media/newsrel/2004/hq-ac27_f.htm

accompagner leur reconversion, il tend plutôt à paralyser les efforts d'adaptation individuels.

Le retrait des permis est sans effet dès lors que les causes sous-jacentes de la surcapacité demeurent inchangées. L'impossibilité de trouver des moyens de subsistance en dehors de la pêcherie met en cause l'absence de diversification économique à grande échelle et/ou l'incapacité des personnes d'assurer la transition (en raison d'un manque de formation, de revenus, etc.). L'aide à la diversification économique pour les collectivités et à la transition pour les personnes peut contribuer à offrir d'autres débouchés aux travailleurs de la filière pêche privés d'emploi.

Le PRP ne convenait pas face à la fermeture de la pêche décidée en 2003 pour trois stocks de morue. L'aide à la diversification économique et aux revenus pendant la période de transition était plus propice à une véritable adaptation économique et sociale. La restructuration de la filière n'avait guère à gagner d'un PRP dès lors qu'une majorité d'acteurs de la pêcherie visée s'en remettaient à d'autres espèces, et que la morue n'était pas appelée à revêtir une grande importance pour eux pendant des années.

BIBLIOGRAPHIE

- Cashin, R. (1993), *Charting a New Course: Towards the Fishery of the Future*, Report of the Task Force on Incomes and Adjustment in the Atlantic Fishery, Minister of Supply and Services Ottawa.
- Congressional Research Service (1997), *Commercial Fishing: Economic Aid and Capacity Reduction*, CRS Report 97-441, 14 April, available at www.ncseonline.org/NLE/CRSreports/Marine/mar-24a.cfm.
- Funk, R.D., W.L. Griffin, J.W. Mjelde and J.M. Ward (2003), “A Simulation Model of License Buyback in the Texas Bay Shrimp Fishery”, *Marine Resource Economics*, Vol. 18, pp. 33-53.
- Holland, D., E. Guðmundsson and J. Gates (1999), “Do Fishing Vessel Buyback Programs Work? A Survey of the Evidence”, *Marine Policy*, Vol. 23, No. 1, pp. 47-69.
- OECD (2003), *Review of Fisheries in OECD Countries: Policies and Summary Statistics*, OECD, Paris.
- United States General Accounting Office (1999), *Commercial Fisheries: Information on Federally Funded Buyback Programs*, GAO Report RCED-00-8R, 20 October, <http://archive.gao.gov/pdf/162911.pdf>.
- United States General Accounting Office (2001), “Commercial Fisheries: Effectiveness of Buyback Programs can be Improved”, Testimony by Barry T. Hill before the House of Representatives Sub-Committee on Fisheries, Wildlife and Oceans, 10 May, <http://www.gao.gov/new.items/d01699t.pdf>.

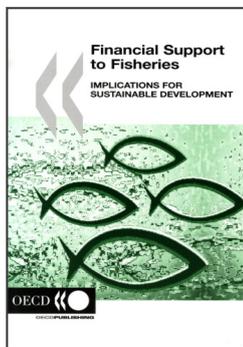
ABRÉVIATIONS

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), « Subventions au secteur de la pêche et développement durable étude de cas : dispositions prises au Canada après la fermeture de la pêche à la morue intervenue en 2003 », dans *Financial Support to Fisheries : Implications for Sustainable Development*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264036666-12-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.