

Chapitre 7

Subventions dans le secteur de la pêche : Analyse de leurs répercussions sociales sous l'angle du développement durable intégré¹

Ce rapport essaye d'identifier les politiques principales et les points analytiques en évaluant les répercussions sociales de fournir des subventions, dans un cadre du développement durable. Un éventail de cadres que peuvent assister l'analyse sociale est identifié mais aucun de ces cadres ne convient parfaitement au secteur des pêches. L'un des cadres qui sera le plus convenable aux systèmes halieutiques, est utilisé pour analyser les impacts de subventions sur les parties constituantes du système humaine du secteur de la pêche, y compris les pêcheurs, le secteur de post-capture, les communautés des pêches, et le plus large contexte social-économique dans lequel la pêcherie est situé.

L'OCDE s'est fixé pour objectif de préparer un document exploratoire sur l'évaluation, sous l'angle du développement durable, des effets sociaux des subventions au secteur de la pêche dans les pays. Notamment, d'après l'objet assigné à l'étude, le rapport est censé :

- identifier les principaux problèmes soulevés par l'évaluation, sous l'angle du développement durable, des effets sociaux des subventions au secteur de la pêche ;
- décrire les grandes lignes que devrait suivre l'analyse à réaliser dans le cadre de l'étude ;
- évaluer dans quelle mesure le cadre analytique élargi évoqué ci-dessus se prête à l'analyse des effets sociaux des subventions et des dimensions humaines des questions de développement durable liées aux subventions ;

¹ Ce chapitre a été rédigé par Dr. Anthony Charles, Professeur, Saint Mary's University of Halifax, Nova Scotia, Canada. 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.

- indiquer les types d'informations qui pourraient étayer une analyse ultérieure (dans le cadre du projet, nous demanderons aux pays Membres de l'OCDE de remplir un questionnaire fournissant des données/informations sur les principaux aspects sociaux de leurs activités halieutiques).

Examiner les aspects sociaux des subventions au secteur de la pêche « sous l'angle du développement durable » est particulièrement difficile pour deux raisons majeures. Premièrement, la question de ces aspects sociaux, pour importante qu'elle soit, n'a pas fait l'objet d'une grande attention jusqu'à ce jour. La plupart des analyses des aides au secteur de la pêche (et aux autres secteurs, d'ailleurs) ont été conduites dans une perspective économique classique, même si elles sont de plus en plus souvent axées sur les répercussions sur l'environnement. Elles portent rarement, voire ne portent jamais, sur la dimension « sociale » ou « socioéconomique ». Au demeurant, il n'existe pas de définition généralement admise de ce qu'il convient d'entendre par effet ou impact social des subventions.

Deuxièmement, l'idée de placer l'analyse sous l'angle du développement durable paraît assez « ambiguë ». Cet objectif est certes louable, mais que signifie exactement conduire une analyse du secteur de la pêche dans une perspective de développement durable ? A l'évidence, cela impose de définir ce que l'on entend par « pêche durable ». Traditionnellement, l'action à cet égard vise à assurer une *production durable*, par exemple au moyen de mécanismes tels que le total autorisé de capture (TAC). Il est certainement fondamental de veiller à ce que le volume des prises reste dans la limite des capacités de renouvellement de la ressource, mais il est aujourd'hui manifeste que s'il est important d'équilibrer les captures actuellement et dans le futur, il ne suffit pas de restreindre les prises pour garantir l'avenir. Les problèmes de durabilité concernent toutes les dimensions de la pêche, depuis l'écosystème jusqu'à la structure économique et sociale, en passant par les communautés de pêcheurs et les instances de gestion, sans oublier les stocks eux-mêmes. Par exemple, dans certaines pêcheries, on a trop insisté sur la mesure de la biomasse et des niveaux de capture, et pas suffisamment sur l'intégrité de l'écosystème marin et des fonds sous-marins. Assurer la durabilité des pêches nécessite de prendre en considération non seulement l'état des stocks mais aussi les *processus* sur lesquels s'appuie l'activité, dont relèvent entre autres la santé de l'écosystème aquatique, l'intégrité des interactions écologiques et le bien-être des populations humaines concernées.

Dans la théorie du *développement durable*, ce dernier (l'état du « système humain ») est essentiel (Commission mondiale sur l'environnement et le développement, CMED, 1987). Etant donné que cette forme de développement nécessite de « répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs » (CMED, 1987), et que les besoins du présent comme ceux du futur revêtent des dimensions écologique, économique, sociale et institutionnelle, tous ces aspects doivent être pris en compte. Une perspective *intégrée* se révélant donc nécessaire, c'est celle qui a été adoptée dans le présent rapport, qui insiste sur les répercussions des subventions sur la durabilité du système halieutique dans son ensemble, compte tenu des réalités sociale, économique, institutionnelle et écologique.

Vouloir intégrer les différentes dimensions dans un cadre d'analyse axé sur le développement durable n'est pas incompatible avec l'approche du projet de l'OCDE « Subventions au secteur de la pêche et développement durable : élargissement de la réflexion », au terme duquel les présents travaux seront regroupés avec d'autres études comparables, consacrées quant à elles aux deux autres piliers du développement durable

(environnementale et économique), dans l'optique de rédiger un rapport de synthèse qui « cerner les principaux enjeux de la réforme des subventions, ses avantages et inconvénients, et les obstacles rencontrés », et qui « évaluera la mesure dans laquelle d'autres instruments d'action sont susceptibles de modifier les effets des subventions ». Dans la perspective de cette synthèse, le présent rapport s'efforce d'aller plus loin, en évitant de se focaliser uniquement sur les aspects sociaux et en adoptant un point de vue pluridisciplinaire et multidimensionnel.

La nature des subventions au secteur de la pêche

Il existe de nombreuses définitions et conceptions des subventions. Le présent rapport retient le critère indiqué dans OCDE, 2000 (p. 11), selon lequel les subventions se définissent sur la base de « la valeur monétaire des interventions de l'Etat associées à la politique de la pêche ». En vertu de cette définition, les subventions prennent en général la forme de transferts financiers publics (paiements) au secteur de la pêche. Hannesson (2003) les situe dans un contexte économique plus large :

« Une subvention est une opération des pouvoirs publics sous l'effet de laquelle la rentabilité de la production d'un produit ou d'un service est supérieure à ce qu'elle serait si les transactions commerciales n'étaient pas réglementées ou si les pouvoirs publics appliquaient au secteur ou à l'entreprise concernés ses règles habituelles. Généralement, elle prend la forme d'un transfert monétaire : les pouvoirs publics versent des paiements qui, d'une manière ou d'une autre, sont subordonnés à l'activité qu'ils cherchent à soutenir. »

Comme celle de l'OCDE, cette définition indique que les subventions se traduisent en général par un « transfert monétaire ». Toutefois, à l'instar de celles que fournissent d'autres auteurs (Schrank et Keithly, 1999 ; Westlund, 2003, par exemple), elle souligne qu'elles comprennent toutes les actions des pouvoirs publics qui sont spécifiques au secteur de la pêche et accroissent la rentabilité de celui-ci par rapport à celle d'autres activités économiques. Les subventions engloberaient donc vraisemblablement, par exemple, toutes les mesures gouvernementales de conservation qui, accessoirement, améliorent les bénéfices nets des agents du secteur. Dans la mesure où les pouvoirs publics sont en général responsables de la conservation des ressources marines et halieutiques, et où, à ce titre, ils ne se contentent pas de « gérer » une activité, il paraît important d'établir une distinction entre celles de leurs interventions qui sont axées sur la rentabilité et celles qui visent d'autres buts (même si elles sont néanmoins susceptibles d'accroître la rentabilité de la pêche). A cet égard, Westlund (1999) mérite d'être cité :

« ...dans un pays où des services publics sont assurés pour ainsi dire gratuitement (dans la mesure où ils sont financés par l'impôt), il serait considéré comme normal que le secteur de la pêche bénéficie lui aussi de certaines prestations sans qu'elles soient définies comme des subventions. »

Il convient de souligner que, même si les observateurs présentent souvent les subventions sous un jour négatif, il est généralement admis que, en réalité, elles ne sont en soi ni « bonnes » ni « mauvaises ». Toute la difficulté consiste, précisément, à démêler les effets négatifs des effets positifs d'une subvention donnée dans une situation donnée, et à déterminer la façon dont ces répercussions sont réparties. Ainsi, Munro et Sumaila (2002, p. 234) résument Schrank (2001) dans les termes suivants :

« ...les subventions, individuellement, ne doivent pas être jugées a priori. Si certaines peuvent avoir des incidences sociales indésirables, d'autres sont neutres et d'autres encore peuvent avoir des répercussions tout à fait souhaitables. »

De même, Myers et Kent (2001, p. 9-10) notent :

« Malgré leurs effets de distorsion, les subventions ne sont pas systématiquement néfastes. Nous avons parfois besoin d'une légère distorsion positive... Sans subventions, nous ne tirerions peut-être jamais tout le parti voulu des sources d'énergie non polluantes et renouvelables, par exemple, alors que celles-ci présentent de multiples avantages (économiques, environnementaux, politiques, sociaux, éthiques, ou en matière de sécurité). »

Le présent document étudie les répercussions sociales des subventions au secteur de la pêche en partant du point de vue selon lequel l'équilibre entre les incidences positives et négatives est fonction de la forme particulière que revêt chaque subvention, du contexte dans lequel elle est accordée et de ses modalités de mise en œuvre. Notamment, le type de mesure dont découle sa mise en œuvre est un aspect essentiel du contexte où s'inscrit chaque subvention. Les principales catégories de programmes concernant la pêche sont les suivantes (OCDE, 2000 ; Hannesson, 2003) :

- Gestion, recherche, police des pêches et mise en valeur
- Infrastructures (quais, fabriques de glace, etc.)
- Investissements et modernisation des navires et des engins
- Exonérations fiscales au bénéfice des pêcheurs et des propriétaires de navires
- Désarmement des navires et retrait des licences
- Accès aux eaux d'autres pays
- Garantie de ressources et assurance chômage des pêcheurs
- Départs à la retraite
- Subventions aux coûts variables (au titre des carburants, par exemple)
- Subventions aux prix du poisson
- Subventions à la transformation et à la commercialisation du poisson

Quel que soit le dispositif dans lequel s'insère une subvention, nous pouvons considérer qu'elle correspond à l'un des quatre types définis par l'OCDE (Steenblik et Munro, 1999, p. 257) :

- Transferts majorant les revenus, sous la forme d'un soutien des prix du marché (c'est-à-dire financés par les consommateurs) et d'aides à la commercialisation.
- Transferts majorant les revenus, sous la forme de paiements directs (financés par les finances publiques) ; il peut s'agir de paiements fondés sur le niveau de la production ou des ventes, de paiements par navire, de paiements directs fondés sur les revenus ou d'autres paiements directs.
- Transferts minorant les coûts, qu'ils soient liés au capital productif ou aux moyens de production ou revêtent une autre forme.
- Services généraux (mesurés par les coûts nets incombant aux pouvoirs publics) de gestion des pêches, de conservation, de recherche, etc.

Pour évaluer les répercussions d'une subvention au secteur de la pêche, il est utile de déterminer (voir, par exemple, Westlund 2003) :

- 1) si elle est de courte ou de longue durée, notamment du point de vue de la durée de ses effets sur la rentabilité,
- 2) si elle est « normale » (accroît la production) ou axée sur la conservation,
- 3) si ses effets sur la rentabilité sont positifs ou négatifs,
- 4) si elle « réduit les coûts » ou « accroît les revenus »,
- 5) si elle est ponctuelle (par exemple, si elle répond à une crise particulière comme l'effondrement d'un stock) ou permanente.

Ces facteurs seront utiles à l'analyse décrite dans le présent document. Bien qu'il ne semble pas avoir été évoqué dans la littérature, alors qu'il est sans doute du plus grand intérêt dans une analyse conduite sous l'angle du développement durable, un autre aspect important mérite d'être pris en considération pour classer une subvention donnée, à savoir ses incidences relatives sur la durabilité environnementale, économique, sociale et institutionnelle. En particulier, il serait envisageable de classer chaque subvention en fonction du domaine dans lequel elle a le plus de répercussions (c'est-à-dire dans le domaine environnemental, économique, social ou institutionnel).

L'échelle spatiale à laquelle s'applique une subvention compte également dans l'évaluation de son impact. En effet, les systèmes halieutiques n'ont pas tous la même étendue. A cet égard, les communautés côtières, avec leurs ressources halieutiques locales et leur système de gestion à petite échelle, diffèrent des systèmes halieutiques à l'échelle d'un pays, d'une province ou d'un état, ou des entités multinationales régionales. Les répercussions d'une subvention appliquée à une pêcherie particulière sont fonction du degré de concordance entre, d'une part, l'échelle spatiale de cette subvention et, d'autre part, l'échelle spatiale du système de gestion de la pêcherie en question et l'échelle « naturelle » de ses activités. Par exemple, la tendance à la décentralisation, qui vise à résoudre le décalage entre l'échelle de la gestion des pêches et le système « naturel », peut permettre de mieux tenir compte des particularités locales de l'écosystème et du système « humain ». En effet, si les conditions locales varient sensiblement, il peut y avoir un avantage à prévoir des ajustements qui confèrent au système de gestion un volet local. Ainsi, une subvention est susceptible de renforcer la concordance entre l'échelle spatiale naturelle d'une pêcherie et l'échelle à laquelle la gestion est exercée.

Enfin, l'un des principaux objets de la présente étude consiste à mettre en évidence les incidences des subventions sur la distribution des revenus (fondamentalement, qui les reçoit, qui n'en bénéficie pas et sur quelle période). Le soutien financier peut bénéficier au secteur de la pêche dans son ensemble. Si tel est le cas, c'est probablement que les pouvoirs publics en ont décidé ainsi, en ce sens qu'ils choisissent d'affecter une partie déterminée de leurs ressources limitées à cet emploi. Par ailleurs, le soutien financier peut aussi être attribué à une composante particulière du secteur, traduisant ainsi une volonté de soutenir celle-ci de préférence à d'autres. Par exemple, les pouvoirs publics peuvent encourager « l'industrialisation » ou la « modernisation » de la pêche en accordant un soutien financier aux activités à grande échelle plus intensive en capital ou, au contraire, apporter leur appui aux artisans pêcheurs moyennant des mesures qui favorisent les activités des communautés de pêcheurs et/ou intensives en main-d'œuvre. Ainsi, les mesures appliquées à la pêche, notamment les programmes de subventions, peuvent avoir des effets redistributifs.

Plan

La présente étude commence, dans la section 2, par un récapitulatif des cadres d'analyse applicables à l'évaluation des répercussions sociales des subventions, dont :

- un cadre présenté dans l'étude de l'OCDE sur la libéralisation des échanges ;
- un cadre d'examen des composantes du développement durable, prenant en compte la notion de résilience ;
- un cadre applicable aux « systèmes halieutiques », qui met l'accent sur les interconnexions au sein du secteur ;
- un cadre d'analyse à caractère sociologique destiné à expliquer un éventail de problèmes rencontrés dans la pêche ;
- une approche analytique centrée sur les effets redistributifs des subventions ;
- un système de « liste récapitulative » permettant d'analyser les incidences sociales des subventions dans le secteur de la pêche.

La section suivante s'appuie sur certaines des approches décrites dans la section 2 pour présenter un ensemble d'évaluations préliminaires des effets sociaux potentiels de certaines subventions étudiées dans la littérature existante. Elle reprend une liste de subventions établie par Westlund (2003) et insiste en particulier sur leurs effets redistributifs. Lorsque cela est possible, les subventions sont également réparties dans trois grandes catégories :

- type 1 : celles qui bénéficient à tous les membres du secteur de la pêche, ainsi qu'à certains membres d'autres secteurs de la société ;
- type 2 : celles qui bénéficient à tous les membres du secteur de la pêche, mais ne bénéficient à personne en dehors de ce secteur ;
- type 3 : celles qui bénéficient à une ou plusieurs composantes spécifiques du secteur.

Adoptant une perspective différente, la section 4 s'appuie sur une approche fondée sur les systèmes halieutiques pour étudier les incidences des subventions en général sur les différents segments du système humain dans le secteur de la pêche :

- les pêcheurs
- l'aval de la filière (du transformateur au consommateur)
- les communautés de pêcheurs (et les ménages)
- l'environnement socioéconomique au sens large où s'inscrit le secteur de la pêche.

La section suivante est consacrée au niveau de la politique de la pêche et présente une évaluation préliminaire de la façon dont les subventions sont susceptibles d'interagir avec différents modes de gestion des pêches et stratégies des pouvoirs publics pouvant avoir des incidences positives sur la durabilité et la résilience (l'idée étant que les subventions qui amènent la pêche à concorder avec ces modes de gestion et stratégies sont plus susceptibles d'être en harmonie avec le développement durable que celles qui tirent le secteur halieutique dans une direction opposée).

Enfin, la dernière section présente les conclusions du rapport, assorties de commentaires sur les prochaines étapes à envisager pour exploiter les approches applicables à l'évaluation des répercussions sociales des subventions au secteur de la pêche.

Vers un cadre d'analyse applicable à l'évaluation des répercussions sociales des subventions

Comme nous l'avons signalé au début de ce document, il n'existe pas de cadre d'analyse généralement admis pour évaluer les répercussions des subventions sous l'angle du développement durable ou pour évaluer leurs incidences sociales en particulier. En outre, il ne semble pas exister non plus de cadre général susceptible d'être adapté pour étudier correctement les différents impacts des subventions. Par conséquent, la présente section a pour but de rassembler des éléments empruntés à multiples sources qui, conjugués, pourraient constituer un cadre d'analyse applicable à l'évaluation de ces impacts. Les concepts et approches décrits ici proviennent des démarches suivantes :

- un cadre présenté dans l'étude de l'OCDE sur la libéralisation des échanges, qui met l'accent sur la relation entre les répercussions des subventions et le régime particulier de gestion des pêches en vigueur ;
- un cadre axé sur le développement durable destiné à traiter les problèmes rencontrés dans la pêche, ainsi que les mesures de gestion et l'action des pouvoirs publics du point de vue des répercussions sur la durabilité et la résilience ;
- un cadre applicable aux « systèmes halieutiques » qui met l'accent sur le sous-système naturel, le sous-système humain et le sous-système de gestion, et qui axe l'analyse sur les interconnexions au sein du secteur ;
- un cadre à caractère sociologique applicable à l'analyse des conséquences des interventions en relation avec l'éventail des éléments humains et des problèmes sociaux rencontrés dans la pêche ;
- une approche analytique axée sur les effets redistributifs des subventions, élément clé de l'analyse sociale de leurs répercussions sur la pêche ;
- un système de « liste récapitulative » constituant un mécanisme simple de suivi et d'évaluation des différentes incidences sociales des subventions ou d'autres interventions des pouvoirs publics dans le secteur de la pêche.

Cadre analytique présenté dans l'étude sur la libéralisation des échanges

L'un des cadres qui ont été proposés pour analyser les subventions dans le secteur de la pêche (Hannesson 2001) se fonde sur l'hypothèse que les interactions entre les différents types de subventions et les divers régimes de gestion déterminent les répercussions des subventions en question. En d'autres termes, ce cadre insiste sur le rôle que joue le régime de gestion dans la détermination des effets concrets d'une subvention. Hannesson (2003, p. 7) précise :

« L'effet des subventions sur les stocks et sur les captures dépend fondamentalement du régime de gestion des pêches en vigueur. Lorsqu'une subvention est créée, dans un premier temps, elle augmente les profits des entreprises de pêche. La réaction du secteur est fonction du régime de gestion,

c'est-à-dire de l'existence ou de l'absence de réglementations en général, d'une réglementation sur les captures, d'une réglementation sur l'effort et d'une structure des droits de propriété accompagnant ces réglementations. »

L'un des objectifs assignés par l'OCDE à la présente étude consiste à déterminer si ce cadre est adapté à l'évaluation des subventions sous l'angle général du développement durable, et en particulier à l'étude de la dimension sociale de leurs répercussions. Le régime de gestion joue certainement un rôle important dans la détermination des incidences sociales des subventions dans le secteur de la pêche. Prenons l'exemple de la mise en place d'une mesure de gestion fondée sur des droits tels que des quotas individuels (QIT). Il n'est pas rare que la juridiction à l'origine de cette décision définisse deux groupes selon un mode arbitraire (par exemple, les titulaires de permis ayant des antécédents de pêche importants, d'une part, et les membres d'équipage et les artisans détenteurs de permis, d'autre part), puis attribue des droits d'exploitation gratuitement au premier, le second étant exclu. A l'évidence, cette manière de procéder constitue une subvention qui favorise un groupe particulier d'agents du secteur et elle a donc des répercussions sensibles sur la distribution des revenus. Il est difficile de déterminer si cette subvention présente des avantages économiques ou environnementaux, mais son caractère inéquitable donne à penser qu'elle aura des répercussions sociales non négligeables sur les individus et les collectivités. Nous avons ici l'exemple d'une subvention qui a probablement été conçue dans une perspective économique, sans qu'une attention suffisante soit accordée à ses conséquences sociales, autrement dit, sans que soient pris en considération comme il l'aurait fallu tous les « piliers » du développement durable. Cet exemple montre également qu'il convient, dans l'analyse des subventions, de veiller à étudier leurs répercussions sur la pêche sous tous leurs angles.

Ainsi, il ne semble pas faire de doute que l'impact d'une subvention donnée peut varier en fonction du régime de gestion en vigueur, mais aussi que l'analyse économique classique appliquée dans divers travaux antérieurs ne suffit pas pour évaluer correctement la façon dont les régimes de gestion rejaillissent sur les effets d'une subvention. Plus précisément, dans la mesure où la prise en compte des aspects sociaux est susceptible d'infléchir les résultats de l'évaluation dans un sens ou un autre, une étude des incidences des subventions limitée à la dimension économique risque d'aboutir à une interprétation incorrecte de la situation. Il est donc nécessaire d'adopter une perspective plus large.

De plus, il n'y a pas de raison de penser que l'analyse d'une seule dimension des systèmes halieutiques (le régime de gestion, par exemple) suffit pour saisir toutes les nuances des répercussions des subventions sur les pêches. Par conséquent, les différences entre les régimes de gestion doivent en l'occurrence être considérées comme l'un des facteurs qui influencent la nature des conséquences des subventions, parmi toute une gamme d'autres facteurs, structurels ou sociologiques. Par exemple, le niveau de développement de l'économie côtière, les caractéristiques du marché de l'emploi et la réalité socioculturelle qui rejaillissent sur la pêche peuvent les uns et les autres exercer une influence considérable sur la façon dont une subvention se répercute sur le secteur.

Pour aller au-delà des interactions entre les subventions et les régimes de gestion des pêches, il nous faut étudier plusieurs autres cadres d'analyse applicables aux incidences des subventions. Tel est l'objet du reste de la présente section.

Cadre axé sur le développement durable

Comme nous l'avons signalé plus haut, le développement durable des systèmes halieutiques exige de satisfaire simultanément à plusieurs conditions essentielles. Dans le présent rapport, nous nous basons sur les trois piliers du développement durable (écologique, social et économique) et nous en ajoutons un troisième (tout aussi important), à savoir la durabilité institutionnelle (cf. Charles, 1994). En voici la description :

- *La durabilité écologique* englobe les objectifs liés aux diverses espèces, individuellement, à la ressource en général et à l'écosystème dans son ensemble :
 - 1) veiller à ce que les captures soient durables, c'est-à-dire à éviter l'épuisement des stocks,
 - 2) maintenir la base de ressources et les espèces associées, pour éviter d'hypothéquer des options futures,
 - 3) préserver ou améliorer la santé générale de l'écosystème.
- *La durabilité sociale et économique* consiste à maintenir et à améliorer à long terme le bien-être socio-économique général, y compris en prenant des mesures relatives au bien-être individuel et au bien-être des collectivités humaines tributaires de la pêche, et englobe les objectifs suivants :
 - 1) générer des bénéfices nets durables importants (y compris les rentes de ressources),
 - 2) répartir judicieusement ces bénéfices entre les agents du secteur,
 - 3) maintenir et renforcer la viabilité générale du système dans l'économie locale et mondiale,
 - 4) préserver et améliorer la *durabilité des communautés*, c'est-à-dire le bien-être des communautés humaines du système halieutique, y compris leur bien-être économique et socioculturel, leur cohésion globale et leur vigueur à long terme.
- *La durabilité institutionnelle* exige d'assurer à long terme une capacité financière, administrative et organisationnelle adaptée, condition préalable aux trois autres éléments ci-dessus. Elle renvoie en particulier à l'ensemble des règles de gestion auxquelles obéissent les pêches, ainsi qu'aux organisations qui assurent la mise en œuvre de ces règles (organismes et agences chargés de la gestion des pêches, que ce soit au niveau de l'État, des pêcheurs ou des collectivités). Il est sans doute essentiel, pour assurer la durabilité institutionnelle, de veiller à ce que les réglementations relatives à l'exploitation des ressources soient gérables et applicables.

Compte tenu du caractère multidimensionnel du développement durable, il faut comprendre que, pour assurer la pérennité générale du système halieutique, toutes les conditions énumérées ci-dessus doivent être remplies simultanément. A ce titre, un projet

d'activité halieutique ou de mesure de gestion doit être jugé inacceptable dès lors qu'il est susceptible d'avoir des répercussions trop négatives sur l'une ou l'autre composante. En d'autres termes, la durabilité générale du système serait affaiblie par une mesure qui favoriserait exagérément l'un des éléments au détriment d'un autre.

Par ailleurs, le cadre axé sur le développement durable doit être étendu. En effet, il est de plus en plus souvent admis que la notion de développement durable doit être considérée parallèlement à celle de *résilience*, qui traduit la capacité d'une pêche et de ses composantes écologique, sociale, économique et institutionnelle, à absorber les perturbations d'origine naturelle ou anthropique, puis à « s'en remettre », sans s'effondrer, s'autodétruire ou se retrouver dans un état qui ne serait pas souhaitable (Berkes et Folke, 1998). La notion de résilience a été définie pour la première fois par l'écologiste C.S. Holling (Holling, 1973, p. 17) :

« La résilience détermine la persistance des relations au sein d'un système et mesure l'aptitude de ce système à absorber les fluctuations de ses variables d'état et de ses variables et paramètres de fonctionnement, et à perdurer malgré tout. Selon cette définition, la résilience est la propriété du système, et sa persistance ou sa probabilité d'extinction est le résultat. »

Ce concept est applicable à la pêche dans son ensemble et signifie en l'occurrence que l'écosystème concerné, ainsi que le système humain et le système de gestion qui s'y rapportent, sont capables d'absorber des perturbations, de telle sorte que le système dans son ensemble demeure capable d'assurer (en moyenne) un flux acceptable de bienfaits au fil du temps. S'agissant plus précisément des composantes du système humain, par exemple des communautés de pêcheurs, la résilience implique que celles-ci sont capables de se maintenir dans un état « sain » au fil du temps. Dans le cas du système de gestion, l'application de cette notion à la conception des mesures vise à assurer une gestion adaptée dans l'éventualité où un événement inattendu se produirait. Il est donc souhaitable, en ce qui concerne la pêche, que les institutions de gestion, les communautés de pêcheurs, la structure économique et l'écosystème soient tous résilients.

Malheureusement, la résilience n'est pas facile à évaluer. En fait, il n'existe pas de mesure communément admise de cette caractéristique, mais des études de plus en plus nombreuses visent à déterminer les types de mesures de gestion et d'interventions qui sont compatibles avec le maintien ou l'amélioration de la résilience de la pêche (cette question est traitée plus loin).

Un cadre axé sur le développement durable exige donc de mettre en place des mécanismes permettant d'évaluer la nature et la portée de la durabilité et de la résilience dans une pêche, autrement dit une « évaluation de la durabilité » intégrée, interdisciplinaire et multidimensionnelle. Cette dernière peut s'inspirer d'approches analogues de l'évaluation des retombées des activités humaines mises en œuvre dans les études d'impact sur l'environnement et les évaluations des incidences sociales. L'approche de l'évaluation de la durabilité (voir par exemple Charles, 1995c, 1997b,c) suppose de définir un ensemble d'*indicateurs* quantitatifs portant sur les principaux éléments de chacune des composantes de la durabilité et permettant de procéder à des comparaisons entre celles-ci. Une fois que des indicateurs sont déterminés pour une pêche donnée, il est possible d'obtenir quelques informations indiquant le degré de durabilité et de résilience de telle ou telle composante. La liste récapitulative ci-dessous répertorie quelques-unes des questions relatives à la durabilité qui mériteraient d'être posées et dont on pourrait déduire des indicateurs.

Cadre applicable aux systèmes halieutiques

Il a été signalé plus haut qu'un cadre axé sur le développement durable est par nature « intégré », en ce sens qu'il prend en considération simultanément les dimensions écologique, sociale, économique et institutionnelle de la durabilité. Ce cadre doit également porter sur le système halieutique étudié dans son intégralité : bien qu'il importe de comprendre les répercussions des subventions sur la durabilité écologique, sociale, économique et institutionnelle d'un type d'engins particulier, ou d'une communauté de pêcheurs donnée, il faut aussi se pencher sur les incidences à plus grande échelle sur la pêche dans son ensemble et même au-delà.

Les subventions au secteur de la pêche en Irlande constituent à cet égard une illustration intéressante (empruntée à l'une des assez rares analyses qui placent ces subventions dans une perspective élargie). Wiium (1999) note qu'elles « sont de plus en plus souvent utilisées dans l'optique de créer des emplois dans les régions défavorisées, plutôt que pour accroître la capacité » et que « l'objectif fondamental est d'éviter que la population quitte les régions périphériques de l'Etat » (p. 157). Logiquement, l'étude conclut : « Supprimer les subventions au secteur de la pêche n'aurait donc probablement pas un effet considérable sur la flotte (...) les conséquences sur les collectivités rurales pourraient être graves » (p. 164). Wiium fait par ailleurs une remarque importante sur la suppression des subventions : « Si les subventions doivent être éliminées, il est de la plus haute importance de déterminer les raisons pour lesquelles elles avaient été créées à l'origine. Ce préalable est indispensable pour recommander des mesures susceptibles de les remplacer si leur suppression est jugée souhaitable » (p. 159). Cet exemple montre que pour comprendre les répercussions des subventions, l'analyse doit être pluridisciplinaire et ne pas être circonscrite à la pêche proprement dite.

Encadré 7.1. Liste récapitulative sur le développement durable

Durabilité écologique

1. Le niveau d'exploitation (captures) des espèces qui subissent un impact direct permet-il de maintenir la résilience de l'écosystème (ou, au moins, de ne pas la réduire excessivement) ?
2. Les répercussions biologiques indirectes sont-elles suffisamment bien comprises pour assurer la durabilité ?
3. Les impacts sur l'écosystème dans son ensemble sont-ils suffisamment bien compris pour maintenir la résilience de manière générale ?
4. Existe-il des systèmes de gestion et/ou d'exploitation de remplacement qui permettraient de faire en sorte que les pressions découlant d'une augmentation de l'exploitation du système n'atteignent pas un niveau incompatible avec les possibilités de gestion ?
5. Les pressions et taux de variation imposés paraissent-ils pouvoir se situer dans la limite de la résilience de l'écosystème ?

Durabilité sociale et économique

1. L'activité accroîtra-t-elle le taux d'emploi général à long terme ?
2. Le projet améliorera-t-il la viabilité économique dans les systèmes locaux et régionaux ?
3. Les impacts éventuels sur les prix des moyens de production et des produits ont-ils été analysés ?
4. La dévalorisation de la ressource et, plus généralement, les variations du capital naturel, sont-elles prises en considération dans la comptabilité nationale ?
5. Les niveaux actuel et prévu d'équité de la distribution des revenus au sein du système sont-ils suffisants ?
6. La sécurité alimentaire et la garantie des moyens de subsistance à long terme seront-elles maintenues ou accrues, aussi bien en moyenne qu'en termes de minimas ?
7. Le projet est-il susceptible de maintenir ou d'accroître à long terme la stabilité des collectivités concernées ?
8. La population locale a-t-elle accès à la base de ressources ?
9. La population locale participe-t-elle à la gestion des ressources et aux activités de développement, et les méthodes traditionnelles de gestion sont-elles exploitées autant que faire se peut ?
10. Les systèmes de valeurs traditionnels auxquels la collectivité attache de l'importance sont-ils maintenus ?
11. Les facteurs socioculturels locaux (tradition, décisions collectives, etc.) sont-ils pris en compte ?
12. Les méthodes traditionnelles de gestion des ressources et de l'environnement sont-elles exploitées autant que faire se peut ?
13. Y a-t-il des retombées négatives, dans l'une ou l'autre des composantes du système, qui affectent indûment des membres particuliers de la collectivité (en fonction de leur âge, de leur sexe ou de leur religion, par exemple) ?

Durabilité institutionnelle

1. Les moyens d'action des institutions concernées seront-elles accrues à long terme ?
2. La viabilité financière est-elle envisageable à long terme et l'importance intrinsèque du système justifie-t-elle en tout état de cause un soutien continu de la part de la société ?

Il n'existe pas de méthodologie uniforme applicable à l'analyse des « systèmes halieutiques ». Comme dans le cas du « cadre axé sur le développement durable », la principale caractéristique réside dans l'approche elle-même. De la même manière que l'écologie s'intéresse à la structure, à la dynamique et à la nature générale des écosystèmes, l'approche systémique vise à comprendre la structure du système halieutique étudié (ou d'un système aquacole) et les interactions qui s'y produisent dans une perspective globale. Notamment, en ce qui concerne l'examen des effets des subventions, il convient de prendre en considération les répercussions possibles sur chacune des composantes du système halieutique :

Système naturel :

- la faune marine
- l'écosystème
- l'environnement biophysique

Système humain :

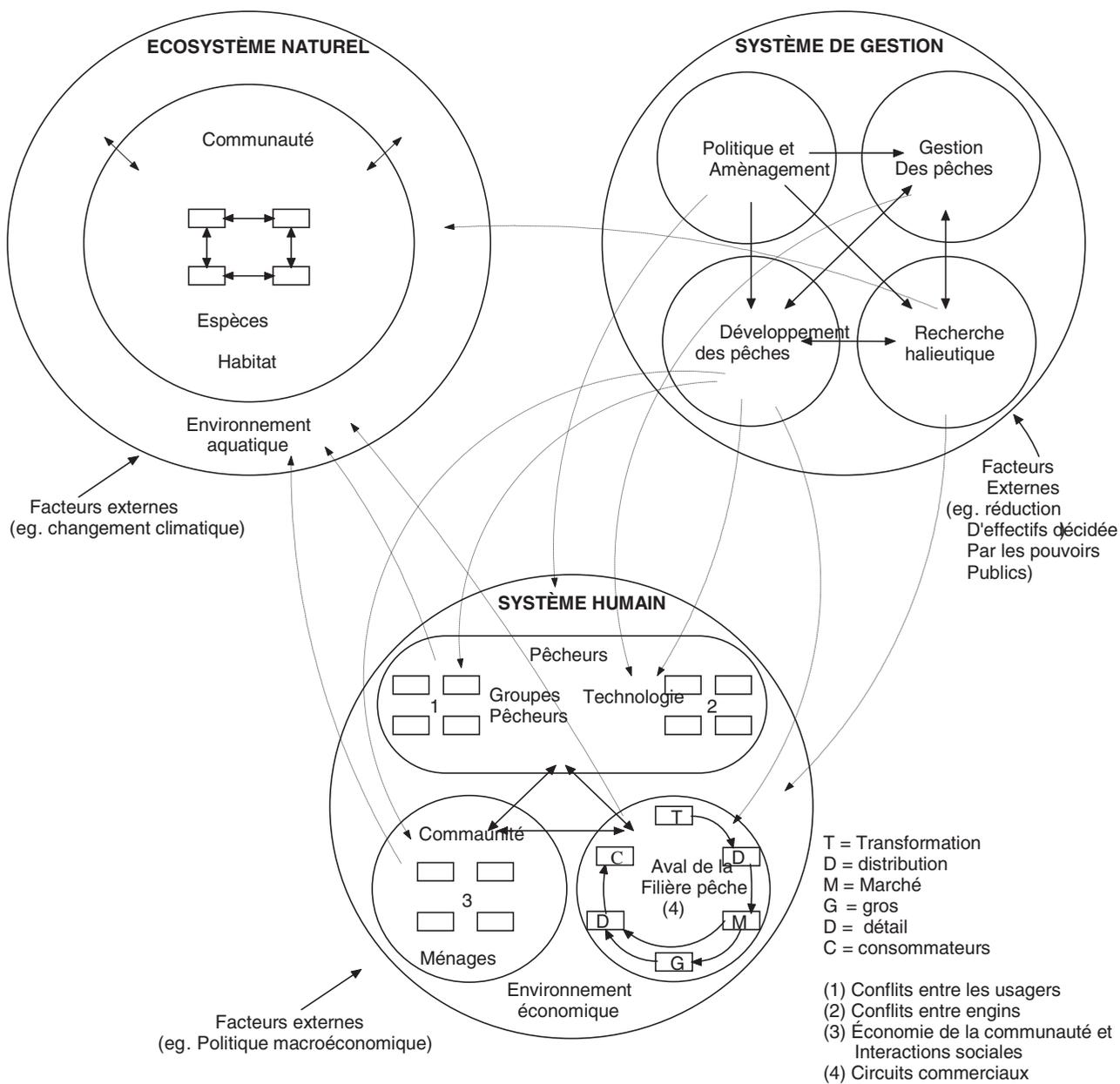
- les pêcheurs
- l'aval de la filière pêche et les consommateurs
- les ménages du secteur halieutique et les communautés de pêcheurs
- l'environnement social, économique et culturel

Système de gestion des pêches :

- politique de la pêche et aménagement des pêches
- gestion des pêches
- développement des pêches
- recherche halieutique

La figure ci-dessous répertorie ces différentes composantes, leurs interactions et quelques-uns des nombreux facteurs externes qui ont un impact sur la pêche. Le cercle du bas englobe le sous-système humain et décrit la structure interne des différents éléments (pêcheurs, technologie, communauté, aval de la filière pêche), ainsi que leurs interactions.

Figure 7.1. Le système halieutique



Analyse sociale des subventions au secteur de la pêche

L'auteur n'étant pas en mesure de procéder à une analyse sociologique des subventions au secteur de la pêche ou d'autres interventions des pouvoirs publics, le présent document fait appel aux travaux de Townsley (1998), qui comprennent une étude des problèmes sociaux rencontrés dans la pêche dans laquelle il développe un cadre d'analyse applicable à ces problèmes. Il en ressort deux éléments.

Premièrement, Townsley explique qu'il est possible de classer les impacts sociaux du point de vue démographique et du point de vue organisationnel. En ce qui concerne l'aspect démographique, il met en évidence deux caractéristiques essentielles : le sexe et l'âge. L'idée est que les interventions des pouvoirs publics (en l'occurrence les subventions au secteur de la pêche) doivent être considérées sous l'angle à la fois de l'âge et du sexe. Il s'agit donc d'étudier les subventions en fonction des caractéristiques de leurs répercussions sur des tranches d'âge différentes, d'une part, et sur les hommes ou les femmes, d'autre part. Townsley souligne également la nécessité d'examiner les effets des interventions des pouvoirs publics sur les différents niveaux d'organisation, notamment :

- communauté
- ménages
- unité de production

Deuxièmement, Townsley regroupe dans sept grandes catégories les problèmes sociaux rencontrés dans la pêche :

1. communautés intéressées
2. facteurs économiques
3. accès et propriété
4. main-d'œuvre
5. institutions et prise de décision
6. histoire et évolution
7. croyances, connaissances et qualifications

Plusieurs éléments de cette classification recourent étroitement les catégories définies par Charles (1988) dans le cadre d'une étude de l'état des connaissances socioéconomiques sur la pêche :

1. objectifs, tels que l'emploi, la redistribution ou la création d'une rente
2. répartition du revenu
3. gestion des pêches ; droits de propriété, coopératives, droits des communautés
4. coûts sociaux et coûts d'opportunité pour la main-d'œuvre
5. marchés du travail, offre de main-d'œuvre et mobilité de la main-d'œuvre dans le secteur de la pêche
6. processus de décision et dynamique des comportements dans les communautés de pêche et chez les pêcheurs

Il existe des similitudes entre les deux ensembles ci-dessus, mais aussi, de toute évidence, des disparités. Par exemple, les deux dernières catégories de Townsley renvoient davantage à des considérations théoriques et philosophiques, alors que les deux

catégories de l'étude de Charles qui portent sur le travail placent l'accent sur la dimension socioéconomique. En tout état de cause, la réunion de ces deux ensembles engendrerait un cadre d'analyse plus complet. Quoiqu'il en soit, d'autres aspects mériteraient peut-être d'être pris en compte eux aussi. Par exemple, les considérations culturelles ne semblent pas se refléter en totalité dans ces listes.

Analyse axée sur la distribution des revenus

Parmi les différents éléments définis ci-dessus, l'impact des subventions sur la répartition des revenus est particulièrement important. Quels sont les acteurs qui ressentent le plus leurs effets et ceux qui les ressentent le moins ? A qui les subventions profitent-elles et à qui portent-elles préjudice ? La question des effets redistributifs est omniprésente. En effet, les subventions sont souvent destinées, volontairement ou non, à certains segments du secteur de la pêche, et il est donc naturel qu'elles aient une incidence sur la distribution des revenus (au demeurant rarement étudiée dans toute sa dimension). Dans la mesure où les effets redistributifs peuvent difficilement être analysés avec les outils microéconomiques classiques, beaucoup d'analystes vont jusqu'à les ignorer. En revanche, Munro et Sumaila (2002, p. 235) les considèrent comme l'une des deux principales catégories de répercussions : « ...les subventions doivent être jugées à l'aune de leurs incidences. Nous pouvons regrouper celles-ci dans deux grandes catégories : (A) effets redistributifs et (B) effets sur la gestion des ressources et la durabilité ». Ces auteurs centrent ensuite leur attention sur la deuxième catégorie (suivant en cela l'approche retenue dans la plupart des analyses économiques, dans lesquelles les questions de distribution des revenus ne sont pas abordées), mais la place qu'ils accordent aux effets redistributifs incite à s'arrêter sur ceux-ci dans le présent rapport.

Le fait que beaucoup de définitions des subventions ou de réflexions sur leur nature ne prennent pas en compte la caractéristique essentielle mise en évidence par Munro et Sumaila (à savoir que modifier la distribution des bénéficiaires de la pêche peut être un objectif fondamental et/ou une retombée des subventions) souligne d'ailleurs la nécessité de s'intéresser davantage aux effets redistributifs. Par exemple, Hannesson (2003, p. 1) écrit que l'objet d'une subvention « est d'accroître les revenus de ceux qui travaillent dans le secteur ou l'entreprise visé ou d'accroître le volume de la production ». Cela peut être un objectif, en effet, mais un autre peut consister à modifier la répartition des bénéfices ou des coûts entre « ceux qui travaillent dans le secteur ou l'entreprise visé ».

Il est essentiel de se pencher sur la distribution des revenus pour analyser les subventions, et le cadre utilisé à cet effet doit tenir compte explicitement de cet aspect (le cadre d'analyse développé dans l'étude sur la libéralisation des échanges est à cet égard incomplet pour l'instant.) Myers et Kent (2001, p. 9) indiquent clairement qu'il importe de se demander qui bénéficie des subventions et qui n'en profite pas :

« Si tout le monde reçoit une subvention, personne n'en profite. De par leur nature même, donc, les subventions ont des effets redistributifs sensibles. Il s'ensuit qu'elles ont toutes sortes d'implications en termes d'équité... C'est en raison de ces problèmes d'équité qu'elles constituent une question conflictuelle du point de vue politique. Qui les pouvoirs publics devraient-ils s'efforcer d'aider au moyen des subventions... ? La liste peut être longue. »

Les questions de distribution des revenus peuvent être abordées sous différents angles, par exemple du point de vue de la structure du pouvoir dans le secteur de la pêche et dans la société (les auteurs ci-dessus indiquent plus loin : « l'expérience montre que

dans pratiquement toutes les sociétés, ce sont souvent les puissants qui bénéficient des subventions en faisant en sorte que les groupes plus faibles prennent en charge une partie des coûts de leurs activités... ». L'échelle est un autre angle possible. Ainsi, dans la mesure où les subventions au secteur de la pêche peuvent avoir tout un éventail de répercussions sur la société, au-delà du secteur en question (communautés côtières, activités économiques connexes, par exemple), il est essentiel d'étudier les répercussions sur la répartition des revenus à plus grande échelle. La conclusion de FAO (2003, paragraphe 15) va dans ce sens : « ...il n'est pas nécessairement suffisant de noter l'effet sur le bénéficiaire [de la subvention] uniquement. Pour se faire une idée de l'ensemble des résultats d'une mesure, il faut aussi prendre en considération ses effets économiques sur le secteur et sur la société dans son ensemble ».

Listes récapitulatives des répercussions des subventions

Indiscutablement, la tâche qui consiste à procéder à une analyse intégrée des subventions au secteur de la pêche est difficile. Cette analyse doit (a) prendre en compte les aspects sociaux, économiques et environnementaux, (b) conjuguer les différents cadres d'analyse décrits dans la présente section et (c) évaluer les aspects positifs aussi bien que les aspects négatifs d'une subvention donnée. L'établissement de *listes récapitulatives* constitue un mécanisme simple dans l'optique de répertorier tous les points à prendre en considération. Souvent, leur utilisation consiste à cocher ou non les différents points selon que le résultat obtenu est satisfaisant ou non. Toutefois, ce système peut être étendu et prendre la forme d'une liste ouverte de questions clés à aborder dans une situation donnée.

En ce qui concerne les répercussions sociales des subventions, des procédures d'« étude d'impact social » sont nécessaires, de manière à évaluer les subventions comme sont évalués les grands projets d'aménagement. Si cette évaluation des impacts sociaux s'appuyait sur une liste récapitulative, celle-ci pourrait être utilisée parallèlement à d'autres listes concernant les impacts environnementaux et économiques. En particulier, une approche de ce type pourrait fonctionner de la même façon que la méthode définie récemment pour cerner les composantes des subventions qui engendrent des effets préjudiciables à l'environnement (*cf.* Cox 2002).

Encadré 7.2. Quelques éléments d'une liste récapitulative relative aux impacts sociaux des subventions au secteur de la pêche

[adaptation à partir du cadre d'analyse de Townsley (1998)]

1. Quels sont les impacts des subventions selon le sexe (rôle des hommes et des femmes, travail reproductif, par exemple) ?
2. Quels sont les impacts des subventions selon l'âge (questions de vulnérabilité, dépendance, par exemple) ?
3. Quels impacts les subventions ont-elles sur les différentes communautés appartenant au secteur de la pêche ?
4. Quels impacts les subventions ont-elles sur les différents ménages appartenant au secteur de la pêche ?
5. Quels impacts les subventions ont-elles sur les différentes unités de production appartenant au secteur de la pêche ?
6. De quelle manière la subvention rejaillit-elle sur les interactions entre les communautés concernées (« enjeux » relatifs, évolution de la participation dans le temps, régimes de propriété, cohésion) ?
7. Comment la subvention rejaillit-elle sur les facteurs économiques tels que les interactions au sein de l'économie locale, l'interdépendance, la diversification, l'endettement ?
8. Comment la subvention rejaillit-elle sur l'accès et la propriété (modes de consommation des ressources des femmes, usages multiples, accès opposé à propriété) ?
9. Comment la subvention rejaillit-elle sur l'emploi dans le secteur de la pêche et dans les communautés côtières (migrations, stratégies de survie des ménages) ?
10. Comment la subvention interagit-elle avec les institutions et les structures de prise de décision (transferts de compétences, règlement des différends, pouvoir local et équité) ?
11. Comment la subvention s'inscrit-elle dans l'histoire et l'évolution (mouvements de population temporaires, variations saisonnières, processus à long terme) ?
12. Quelle est la relation entre la subvention et les croyances, les connaissances et les qualifications (signification culturelle, attitudes, niveaux d'instruction, savoirs écologiques traditionnels) ?

Synthèse

En l'absence de cadre d'analyse généralement admis pour évaluer les impacts des subventions sous l'angle du développement durable, il semble nécessaire de « créer » ce cadre en conjuguant un certain nombre d'approches adaptées (présentées dans cette section), qui pourraient être utiles pour étudier les répercussions des subventions au secteur de la pêche. Si chacune de ces approches a son rôle à jouer, aucune ne paraît suffire isolément. Il est donc nécessaire de les associer.

Le cadre décrit dans l'étude de l'OCDE sur la libéralisation des échanges constitue une première étape utile en vue de mettre en relation les répercussions des subventions, d'une part, et le régime de gestion des pêches concerné, d'autre part. Deuxième pierre de l'édifice, un cadre applicable aux *systèmes halieutiques*, comme souligné ci-dessus,

permet de tenir compte du fait que le régime de gestion n'est pas seul à conditionner les répercussions des subventions : de nombreux éléments du système halieutique jouent eux aussi un rôle à cet égard. Ce cadre systémique permet donc une analyse méthodique des interconnexions dans l'ensemble du secteur, au sein des sous-systèmes naturel, humain et de gestion, ainsi qu'entre eux.

Après avoir ajouté au cadre défini dans l'étude sur la libéralisation des échanges un cadre applicable aux systèmes halieutiques, l'étape suivante consiste à intégrer ce dernier avec un cadre axé sur le développement durable, comme souligné plus haut. Cette opération permet un examen idoine des répercussions des subventions, mais aussi des autres mesures de gestion et interventions des pouvoirs publics, dans le double contexte du système halieutique et des objectifs de durabilité et de résilience.

Ces différentes étapes doivent permettre de constituer le cadre élargi nécessaire à l'analyse des subventions au secteur de la pêche (et d'autres interventions dans ce domaine) du point de vue écologique, social, économique et institutionnel. Toutefois, en ce qui concerne l'étude des impacts sociaux, la démarche doit aussi s'accompagner d'une analyse sociologique. Comme l'indique la section intitulée Impacts des subventions au secteur de la pêche sur les composantes humaines du système halieutique, Townsley (1998) décrit une approche satisfaisante pour y parvenir, laquelle suppose une classification des impacts sociaux sous l'angle démographique (en termes d'âge et de sexe) et organisationnel (à l'échelle des communautés, des ménages et des unités de production), ainsi qu'un regroupement des problèmes sociaux dans sept grandes catégories : (a) communautés intéressées, (b) facteurs économiques, (c) accès et propriété, (d) main-d'œuvre, (e) institutions et prise de décision, (f) histoire et évolution et (g) croyances, connaissances et qualifications. Cette analyse est complétée par une étude des effets redistributifs des subventions comme démontré plus loin, élément clé d'une analyse sociale de leurs répercussions.

La conjugaison des méthodes décrite ci-dessus peut aboutir à un cadre d'analyse synthétique des répercussions des subventions inscrit dans une approche systémique axée sur le développement durable, cadre qui permet aussi de prendre en compte les interactions avec les systèmes de gestion. Ensuite, une « liste récapitulative » des différents impacts (établie sur la base des critères de l'analyse sociale – voir la section des conclusions) constitue un mécanisme simple de suivi et d'évaluation des diverses répercussions sociales des subventions au secteur de la pêche ou d'autres interventions des pouvoirs publics. Cette méthode rapide d'évaluation ne permet pas une étude aussi approfondie qu'une analyse complète, mais elle attire l'attention sur les principaux éléments du système halieutique et les problèmes les plus importants sur lesquels doit porter l'analyse des subventions.

Évaluations des répercussions sociales de certaines subventions au secteur de la pêche

La présente section décrit un premier essai d'analyse des répercussions sociales de certaines subventions au secteur de la pêche. L'accent y est mis sur les effets redistributifs (dans la mesure où le présent rapport s'intéresse en particulier aux répercussions sociales sous l'angle de la répartition des avantages, des coûts et des impacts globaux). Les questions posées sont les suivantes : (a) qui reçoit les subventions et (b) quelle proportion du secteur de la pêche et de la société ces bénéficiaires représentent ils ? Outre un examen général des questions de répartition des revenus soulevées par chaque catégorie de

subventions, nous essayons également de classer les subventions dans les trois groupes ci-dessous :

- type 1 : celles qui bénéficient à tous les membres du secteur de la pêche, ainsi qu'à certains membres d'autres secteurs de la société ;
- type 2 : celles qui bénéficient à tous les membres du secteur de la pêche, mais ne bénéficient à personne en dehors de ce secteur ;
- type 3 : celles qui bénéficient à une ou plusieurs composantes spécifiques du secteur.

Les subventions du type 2 sont les plus faciles à analyser, car elles relèvent clairement d'un soutien financier des pouvoirs publics au secteur de la pêche et à lui seul. Le type 1 englobe, à une extrémité du spectre, les subventions destinées à tous les secteurs économiques et qui, par conséquent, ne sont pas à proprement parler des subventions *au secteur de la pêche*, et, à l'autre extrémité, celles qui appartiennent « presque » au type 2 en ce sens qu'elles peuvent bénéficier à tous les membres du secteur de la pêche et, aussi, à un tout petit groupe qui ne lui appartient pas.

Les subventions du type 3 sont celles pour lesquelles une analyse des effets redistributifs serait le plus nécessaire, car elles sont susceptibles de rejallir sur la distribution des coûts et des avantages entre membres du secteur de la pêche. Elles peuvent résulter d'orientations explicites ou implicites de l'action des pouvoirs publics. Par exemple, un soutien financier peut être accordé au titre de la « modernisation » de la flottille, ce qui favorise les navires plus intensifs en capital et, par voie de conséquence, les agents qui ont accès au capital ou aux organismes de crédit. Inversement, des aides peuvent être attribuées pour soutenir les revenus des artisans pêcheurs, dans le but de maintenir l'intégrité des activités halieutiques intensives en main-d'œuvre, ainsi que les communautés qui en sont tributaires. De nombreux autres exemples peuvent être évoqués : subventions en faveur d'engins précis, de certaines catégories de navires, de certains secteurs géographiques, de zones de pêche particulières, etc. Dans le présent rapport, nous mettrons spécialement l'accent sur les implications des subventions du type 3.

Il convient de noter, également, qu'il existe un quatrième type d'action des pouvoirs publics, dont bénéficient tous les membres de la société (et non pas seulement ceux du secteur de la pêche). En général, ces services publics (biens publics) ne constituent pas des subventions. La distribution d'eau et l'assainissement, par exemple, rentrent dans cette catégorie, lorsque ces services essentiels sont assurés par les pouvoirs publics. D'autres « services publics » pourraient être considérés comme des subventions en faveur du secteur de la pêche dès lors qu'ils lui sont *de facto* destinés. Par exemple, le financement, sur les deniers publics, de la construction d'un quai officiellement ouvert au public mais accaparé à 95 % par les pêcheurs peut être assimilé à une subvention au secteur de la pêche. De même, une zone marine protégée peut revêtir les caractéristiques d'un bien public, mais ses effets peuvent être plus importants pour les membres du secteur de la pêche (en particulier si la pêche est interdite ou restreinte dans certains secteurs). Quoi qu'il en soit, ces actions peuvent elles aussi avoir des effets redistributifs notables, certains pêcheurs subissant des retombées négatives à court terme tandis que d'autres bénéficient d'effets positifs à longue échéance.

La classification des subventions fondée sur leurs effets redistributifs est appliquée dans la présente section à l'examen des impacts sociaux de certaines subventions

répertoriées dans Westlund (2003). La liste des transferts financiers établie par cet auteur comprend deux groupes. Premièrement, les *transferts financiers directs* rassemblent les aides à l'investissement, les subventions d'équipement et le soutien des prix, ainsi que les subventions négatives (taxes et redevances, et droits sur les exportations/importations). Deuxièmement, les *services et les transferts financiers indirects* englobent (a) les mesures non tarifaires aux frontières, la promotion des exportations, etc., (b) les exonérations de taxes et de droits, les exemptions des taxes sur les carburants, etc., (c) les prestations des pouvoirs publics ne bénéficiant pas à tous à parts égales (garanties d'emprunts, par exemple) et (d) les services publics dont bénéficient les pêcheurs et dont les coûts ne sont pas récupérés dans leur intégralité. Une sélection de transferts financiers par Westlund est présentée ci-dessous, mais seulement une partie de celle-ci est prise en considération dans cette section. En outre, deux des catégories décrites par Westlund, mais ne répondant pas à la définition des « transferts financiers », ne sont pas prises en compte ici : (a) « interventions ayant des effets différents à court et long termes », notamment les mesures qui ont des coûts à court terme (subventionnés), mais des avantages à long terme, par exemple la préservation de l'environnement, la réglementation des engins de pêche aux fins de conservation des espèces et la création de zones protégées (voir plus haut) et (b) « absence d'intervention » (gratuité de l'accès aux zones de pêche, non application des mesures de gestion ou des mesures visant à faire respecter la réglementation, etc.).

**Encadré 7.3. Subventions au secteur de la pêche revêtant la forme de transferts financiers
(pris de Westlund, 2003)**

Transferts financiers directs :

Indemnités de chômage-intempérie et paiements au titre des calamités
Modernisation/investissements dans les navires
Soutien des revenus, assurance-chômage et garanties de revenu
Désarmement de navires, rachats de licences et de quotas
Indemnisation pour fermeture ou réduction de la saison
Soutien des prix
Aides directes aux agents de pêcheries particulières
Subventions au titre de la création de sociétés mixtes
Soutien au titre de l'amélioration de l'efficacité économique
Subventions au titre des équipements de sécurité
Incitations directes en faveur des exportations
Reconversion des pêcheurs dans d'autres activités
Taxes
Droits d'importation/exportation
Subventions aux transports

Services et transferts financiers indirects :

Soutien à la gestion assurée par les communautés et au développement régional
Programmes d'assurance des pêcheurs
Palements aux Etats étrangers au titre de l'accès aux pêcheries
Infrastructures spécifiques à la pêche, par exemple criées ou installations de débarquement
Fourniture d'appâts
Développement d'engins
Exonérations des taxes sur les carburants et sur les ventes
Abattements spéciaux de l'impôt sur le revenu réservés aux pêcheurs
Crédits d'impôt pour investissement, garanties d'emprunts
Programmes de développement des marchés
Réglementations sur les moyens de production et sur la production
Services d'inspection et de certification
Services de formation et de vulgarisation
Recherche-développement
Ventes aux pêcheurs à des prix inférieurs aux prix du marché
Collecte, analyse et diffusion d'informations
Promotion et développement de la pêche
Pêche exploratoire
Repeuplements
Coopération internationale
Contingents d'importation
Promotion de la consommation de poisson
Etudes de marché

Transferts financiers directs

Indemnités de chômage-intempérie / paiements au titre des calamités

Une subvention accordée uniquement lorsque survient un événement naturel déterminé, par exemple en cas de calamité ou d'intempéries, en vue de dédommager ceux qui en subissent les conséquences, réduit l'élément de risque pris en compte par les bénéficiaires potentiels qui s'appêtent à prendre un décision d'investissement ou une décision opérationnelle, mais elle est conforme à la propension de nombreuses sociétés à porter assistance à ceux de leurs membres qui sont touchés par les événements naturels, qu'il s'agisse de sécheresses, d'ouragans ou d'autres phénomènes de ce type. Cette subvention relève donc du type 3 (subventions réservées à certains seulement). Les effets redistributifs peuvent déclencher des différends, mais ceux-ci sont généralement limités.

Soutien des revenus, assurance-chômage et garanties de revenu

Ces aides relèvent potentiellement du type 2, c'est-à-dire des subventions qui bénéficient à tous les membres du secteur de la pêche, mais elles peuvent avoir des effets redistributifs dès lors que le soutien n'atteint pas le même niveau pour tous ou qu'il varie, par exemple s'il est calculé en pourcentage du revenu.

Désarmement de navires

Cette subvention de type 3 se traduit par des paiements aux propriétaires de navires, mais rarement par une compensation en faveur des membres d'équipage ou des secteurs connexes. Elle peut donc avoir des effets redistributifs importants. De plus, les membres d'équipage des navires désarmés peuvent rejoindre d'autres branches du secteur, d'où, éventuellement, des problèmes sociaux.

Rachats de licences et de quotas

Comme dans le cas des désarmements, cette mesure de type 3 se traduit en général par des paiements aux propriétaires de navires et/ou titulaires de quotas, mais elle ne donne lieu à aucune compensation en faveur des membres d'équipage et des secteurs connexes. Les membres d'équipage des navires désarmés peuvent rejoindre d'autres branches du secteur, ce qui risque d'entraîner des problèmes sociaux. La destination des navires concernés n'est pas précisée, de sorte qu'ils peuvent être affectés à d'autres activités de pêche et être à l'origine d'une surcapacité, ou bien être employés dans d'autres activités économiques non halieutiques (le tourisme, par exemple).

Reconversion des pêcheurs dans d'autres activités

Cette subvention de type 3 peut bénéficier directement à certains pêcheurs, en l'occurrence à ceux qui souhaitent entreprendre une reconversion ou qui y sont contraints, mais elle peut aussi servir l'intérêt public, car elle constitue un investissement dans les ressources humaines et réduit la pression sur les ressources halieutiques.

Subventions aux transports

Les subventions de cette nature peuvent apporter un soutien aux pêcheurs et communautés de pêcheurs isolés dès lors qu'elles leur permettent de commercialiser leurs captures. Cependant, elles peuvent réduire l'offre de produits alimentaires dans les zones isolées si davantage de poisson est « exporté » vers d'autres zones. Selon leurs modalités de mise en œuvre, notamment selon qu'elles bénéficient à tous les membres du secteur ou sont réservées à certaines zones ou groupes (les transformateurs, par exemple), elles peuvent relever du type 2 ou du type 3.

Services et transferts financiers indirects

Soutien à la gestion assurée par les communautés et au développement régional, et soutien aux organisations de producteurs

Dans la mesure où ces dispositions appuient la gestion des ressources et le développement à l'échelon local, elles sont susceptibles de renforcer la stabilité dans les zones isolées. Elles peuvent relever du type 1 dès lors qu'elles se répercutent non seulement sur les membres du secteur de la pêche mais aussi sur les collectivités et l'économie littorales au sens large. Le soutien aux organisations de producteurs appartient en général au type 3, car dans la majorité des cas, tous les membres du secteur de la pêche n'en bénéficient pas à parts égales.

Infrastructures spécifiques à la pêche, par exemple criées ou installations de débarquement

Ces infrastructures constituent des « biens publics » au sein du secteur. La valeur et l'utilité des subventions qui s'y rapportent sont fonction de la capacité de l'action collective et/ou de l'investissement privé à créer ces infrastructures. Ces aides relèvent du type 2 si les infrastructures sont utilisées uniquement par les membres du secteur de la pêche et du type 1 dans le cas contraire.

Abattements spéciaux de l'impôt sur le revenu réservés aux pêcheurs

Ces soutiens semblent typiques de la deuxième catégorie, dans la mesure où ils bénéficient à tous les membres du secteur de la pêche. Néanmoins, selon les modalités de mise en œuvre du dispositif, la subvention peut favoriser les pêcheurs à revenus élevés (si la déduction est proportionnelle aux revenus) ou être plus équitable (si, par exemple, la déduction est plafonnée). Ce type de mesure peut donc avoir des répercussions sociales dans le secteur de la pêche, lesquelles peuvent se traduire, entre autres, par des tensions sociales au sein des communautés côtières où la fiscalité privilégie certains membres par rapport à d'autres (qui ne sont pas pêcheurs).

Crédits d'impôt pour investissement

Cette subvention peut être présentée comme susceptible de bénéficier à tous les pêcheurs (type 2), mais dans les faits, à moins que le crédit n'avoisine 100 %, elle ne profite qu'à ceux qui sont en position d'investir (c'est-à-dire qui ont accès au capital et qui sont en mesure de risquer leurs propres actifs). Elle est donc de type 3. Par conséquent, elle est susceptible de favoriser les pêcheurs les plus aisés et/ou les sociétés

commerciales. On pourrait imaginer un système de crédits d'impôt pour investissement ne s'appliquant qu'aux agents relativement « sous-capitalisés », qui leur permettrait de combler l'écart et donc améliorerait la distribution de l'accès à la ressource. Néanmoins, cette forme de soutien est potentiellement parmi les plus préjudiciables à l'environnement et les plus stériles du point de vue économique dès lors qu'elle se traduit par une surcapitalisation du secteur.

Garanties d'emprunts

Les garanties d'emprunts revêtent les mêmes caractéristiques que les crédits d'impôt pour investissement, mais sont très susceptibles d'avoir des effets redistributifs plus satisfaisants en ce sens qu'elles offrent des possibilités de développement à ceux qui ne sont pas en position de prendre des risques importants. Par exemple, les crédits renouvelables accordés à des petits groupements permettent parfois d'obtenir des résultats sociaux positifs. Souvent, les garanties d'emprunts sont destinées à des branches spécifiques du secteur, ce qui en fait des subventions de type 3.

Subventions au titre de la création de sociétés mixtes, paiements aux Etats étrangers au titre de l'accès aux pêcheries

Ces subventions sont de type 3 : elles peuvent être mises en œuvre dans le but explicite de développer les pêches (en aidant les pêcheurs à accéder à de nouvelles espèces et/ou zones de pêche et en assurant de nouvelles sources d'approvisionnement en produits de la mer), mais leurs effets redistributifs ne sont pas négligeables. En effet, ces subventions bénéficient, respectivement, à ceux qui sont capables de créer des sociétés de grande taille et à ceux qui ont la possibilité de pratiquer la pêche en eaux lointaines.

Services d'inspection et de certification

La prestation de services d'inspection et de certification par les pouvoirs publics constitue un soutien direct au secteur de la pêche ou, au moins, aux entreprises qui commercialisent les produits de la pêche. Bien entendu, ces prestations bénéficient également aux consommateurs. Par conséquent, elles peuvent être considérées selon les cas soit comme des biens publics, soit comme des subventions (de type 2) en faveur du secteur de la pêche.

Ventes aux pêcheurs à des prix inférieurs aux prix du marché

Dans le cas présent, l'impact est différent selon que l'on considère le capital ou les intrants (variables). Si un intrant (par exemple le carburant) est subventionné, cela profite davantage à ceux qui en utilisent la plus grande quantité de façon continue. En particulier, une subvention sur les carburants peut stimuler la modernisation de la flotte (elle permet à ceux qui, en d'autres circonstances, conserveraient des navires intensifs en main-d'œuvre, de remplacer ceux-ci par des navires qui exigent beaucoup de carburant), mais elle bénéficie plus directement à ceux qui possèdent déjà des navires qui consomment beaucoup de carburant (et intensifs en capital). Autrement dit, il s'agit d'un avantage inespéré pour ceux qui ont déjà investi dans des navires de ce type. En ce qui concerne le capital, le subventionnement des achats d'équipement créent une incitation comparable à celle qui découle des crédits d'impôt pour investissement : le bénéfice revient à ceux qui sont en mesure de tirer parti de la subvention et non pas à ceux qui ont

déjà procédé aux dépenses en capital ou à ceux qui, de toute façon, n'ont pas les ressources financières nécessaires pour investir. Par exemple, subventionner l'achat d'équipement électronique peut accroître l'efficacité de capture des navires qui bénéficient de la subvention et, par voie de conséquence, entraîner un accroissement global de la puissance de pêche de la flottille dans son ensemble. Cependant, du point de vue redistributif, cela (a) rééquilibrerait quelque peu les conditions d'activité en offrant la possibilité d'investir à ceux qui ne l'ont pas encore fait faute de moyens, mais (b) avantagerait surtout ceux qui ont la capacité financière d'assumer le coût (qui plus est subventionné) des nouveaux équipements. Par conséquent, dans l'ensemble, ces transferts peuvent être présentés comme relevant du type 2 (subventions bénéficiant à tous les membres du secteur de la pêche), mais ils sont *de facto* à la disposition de ceux (ou principalement utiles à ceux) qui ont certains antécédents financiers ou en matière d'investissement (type 3).

Recherche-développement

Il est extrêmement difficile d'évaluer, ou même de classer, le soutien financier apporté à la recherche-développement. Par exemple, la recherche océanographique est utile aux pêcheurs, mais aussi aux transports maritimes, à l'exploitation des ressources minérales sous-marines, aux télécommunications par câbles sous-marins et même à la société tout entière, puisqu'elle permet de mieux connaître les mers des différents Etats (et du monde). Le développement d'engins de pêche plus respectueux de l'environnement peut quant à lui n'être d'aucune utilité aux pêcheurs, mais comporter des avantages importants pour la société. Il peut aussi être considéré comme une alternative bon marché à l'adaptation des engins ou des navires existants, coûteuse, voire à l'interdiction de certaines pêches. Des problèmes de redistribution se posent également. Par exemple, si la mise au point d'un nouveau chalut de fond peut profiter directement aux chalutiers (et, éventuellement, éviter l'interdiction de ce type d'engins ou un renforcement de la réglementation), elle peut aussi bénéficier à d'autres indirectement, au travers de l'amélioration des habitats et, potentiellement, d'un redressement des stocks, mais c'est le premier de ces groupes qui, au sein du secteur, en retire le plus d'avantages.

Collecte, analyse et diffusion d'informations

Comme celles qui financent la recherche développement, les subventions en faveur de ces activités sont difficiles à traiter. Trois questions méritent d'être posées. Quelles sont les informations recueillies et analysées ? Dans quel but ? Qui a accès à ces informations et aux résultats de leur analyse ? Prenons l'exemple d'un Etat qui décide de cartographier les fonds sous-marins au large de ses côtes. Si le financement public permet aux scientifiques de procéder à cette opération et si les informations qui en résultent sont mises à la disposition de tous, le secteur de la pêche en bénéficie, mais le but premier est d'acquérir des connaissances supplémentaires sur l'océan, ce qui est utile à la société dans son ensemble bien avant de constituer une subvention au secteur de la pêche. Cette aide semblerait donc relever du type 1. Néanmoins, supposons que les pouvoirs publics s'associent avec une société privée et qu'il en découle des informations sur les habitats des espèces benthiques, les possibilités d'exploitation des ressources marines concernées et la localisation de ces ressources, et que ces informations ne soient pas diffusées au grand public, ni aux membres du secteur de la pêche. Dans ce cas, le financement public accordé à l'entreprise privée pour qu'elle obtienne ces informations constitue une subvention relevant du type 3, caractérisée par d'importants effets redistributifs.

Promotion et développement de la pêche / Promotion de la consommation de poisson

La promotion de tous les produits de la mer provenant des pêches d'une juridiction donnée paraît bénéficier de manière uniforme à tous les membres du secteur (type 2). Cependant, ses retombées peuvent être plus importantes pour les uns que pour les autres (type 3). Par exemple, les pêcheurs qui vendent leurs prises sur le marché local ne bénéficient guère de campagnes de promotion portant sur un territoire plus étendu. De même, dans une zone où sont pratiquées à la fois la pêche professionnelle et la pêche de loisir, cette dernière a peu à gagner de la promotion de la consommation de poisson.

Pêche exploratoire

Les répercussions des subventions à la pêche exploratoire et expérimentale peuvent être complexes. Ces aides peuvent être justifiées par les objectifs stratégiques des pouvoirs publics (approvisionnement alimentaire, promotion des exportations, création d'emplois ou développement régional). Toutefois, elles ont des effets redistributifs en ce sens que les avantages qui en découlent bénéficient directement à ceux qui ont les moyens de pratiquer les activités concernées (et, bien entendu, la capacité d'en assumer les risques). Il s'agit donc d'une subvention de type 3 plutôt que de type 2.

Etudes de marché

Les activités visant à étudier les marchés, les relations entre l'offre et la demande, les débouchés commerciaux, etc., peuvent présenter un intérêt pour l'ensemble du secteur de la pêche (type 2), mais peuvent se révéler utiles en particulier aux transformateurs et aux exportateurs (type 3).

Synthèse

Cette section du présent rapport décrit une démarche méthodique applicable à l'étude des répercussions sociales des subventions au secteur de la pêche, notamment de leurs effets redistributifs. Cette démarche s'appuie sur l'examen des questions de distribution des revenus présenté dans la section 2, sur la base d'une typologie définissant trois catégories d'effets redistributifs et appliquée à une série de subventions tirée de la liste établie par Westlund (2003). Par ailleurs, abstraction faite du système de classification décrit ci-dessus, l'analyse de chacune des subventions conduite ici est en grande partie fondée, au cas par cas, sur les connaissances de l'auteur au sujet des caractéristiques générales de chaque situation. Il conviendrait, dans une étape ultérieure, de procéder à une analyse plus systématique et plus complète, dans l'optique de décrire tous les impacts sociaux de chaque type de subvention.

Impacts des subventions au secteur de la pêche sur les composantes humaines du système halieutique

Pêcheurs

L'un des principaux aspects à prendre en compte dans l'évaluation des impacts sociaux d'une subvention donnée au secteur de la pêche réside dans le fait que ces

impacts peuvent varier en fonction du type de pêche. De manière générale, ces types sont les suivants : pêche de subsistance, pêche traditionnelle, pêche de loisir et pêche commerciale. Dans le secteur commercial, il importe de distinguer :

- les artisans pêcheurs – ils pratiquent la pêche commerciale, mais à petite échelle, et sont « confinés à une étroite bande de territoire et de mer autour de leur collectivité, n'ont qu'un nombre limité d'options – et parfois aucun choix – et sont par définition tributaires des ressources locales » (Panayotou 1985, p. 11),
- les pêcheurs pratiquant la pêche industrielle – ils disposent d'un « large éventail d'options, aussi bien en ce qui concerne les zones de pêche que les possibilités de financement des investissements hors secteur » ; il s'agit en général de sociétés disposant d'une flottille de navires intensifs en capital.

En fait, la différence entre *activité artisanale* et *activité industrielle* peut être appliquée au secteur halieutique dans son ensemble et les répercussions des subventions sur une pêche dépendent en grande partie de la place où se situe celle-ci entre l'échelle artisanale et l'échelle industrielle. Le classement des pêches dans l'une ou l'autre catégories doit être opéré au cas par cas, sur la base de l'évaluation d'une série de caractéristiques organisationnelles et structurelles, telles que la taille moyenne des entreprises de pêche (en fonction du tonnage des navires, par exemple), la distance entre la côte et le lieu d'activité, et les critères énoncés dans le tableau 7.1.

Tableau 7.1. Caractéristiques des entreprises de pêche artisanale et industrielle

Facteurs socioéconomiques	Pêche artisanale	Pêche industrielle
Nature des objectifs	objectifs multiples (sociaux, culturels, économiques, etc.)	tendance à poursuivre un objectif unique (maximisation des profits)
Mode de production	pêche de subsistance ou commerciale, vente sur des marchés adaptés	pêche commerciale obéissant au marché, souvent axée sur l'exportation
Propriétaires	généralement individus/familles ; souvent petites entreprises dans les pays développés	généralement des sociétés ; mobilise souvent des flottes étrangères dans les pays en développement
Moyens de production	pêche intensive en main-d'œuvre, niveau technologique relativement faible	pêche intensive en capital, privilégie les nouvelles technologies
Milieu rural/milieu urbain	surtout rurale ; localisée en général en dehors des grands pôles sociaux et économiques	souvent urbaine ou liée au milieu urbain ; propriétaires domiciliés dans les grands pôles sociaux et économiques
Relations avec la collectivité	étroitement liée à la collectivité où vivent les pêcheurs ; partie intégrante de ces collectivités	relativement distante et indépendante des communautés côtières

Les subventions liées aux méthodes de pêche, aux engins, etc., peuvent avoir une influence sur les choix opérés par les pêcheurs, parallèlement à tout un éventail de facteurs économiques et sociaux. Ceux-ci comprennent : (a) l'importance relative attachée soit aux bénéfices à court terme, soit aux bénéfices à long terme dans la prise de décision, ce qui rejait sur l'attention accordée à la conservation des espèces et des habitats (les méthodes destructrices peuvent être très rentables à court terme, par exemple) ; (b) l'importance relative attachée soit au profit privé (valeur marchande des prises moins coûts de l'activité de pêche) soit à l'équilibre entre plusieurs objectifs

(avantages découlant de l'obtention d'un revenu et de la production d'aliments moins le temps, l'énergie et l'argent consacrés à la pêche) ; et (c) la nécessité ou non d'utiliser des engins de pêche sélectifs (permettant de ne capturer que les espèces et les tailles ciblées), qui peut jouer un rôle en fonction de l'importance attachée au problème des prises accessoires, des rejets en mer des prises accessoires de peu de valeur, etc.

Enfin, plusieurs caractéristiques socioéconomiques et culturelles peuvent entrer en ligne de compte dans l'étude des répercussions sur les pêcheurs des subventions et des autres interventions des pouvoirs publics :

- Au sein d'un groupe donné de pêcheurs, de nombreuses caractéristiques sociales et démographiques varient, par exemple l'âge, l'instruction, le statut social et la religion. Entre groupes de pêcheurs, la cohésion sociale interne (sentiment d'attachement des pêcheurs à leur groupe) peut être plus ou moins forte, de même que les liens avec la collectivité (sentiment d'attachement des pêcheurs à la communauté locale à laquelle ils appartiennent).
- Dans la pêche commerciale, il existe aussi des variations en termes d'investissement professionnel (travail à temps plein ou à temps partiel, par exemple) et de polyvalence (certains pêcheurs se spécialisent dans une seule espèce, certains exploitent des ressources diversifiées, et d'autres tirent un deuxième revenu d'une activité sans rapport avec la pêche).
- Les motivations et le comportement des pêcheurs ne sont pas toujours les mêmes non plus : certains cherchent à maximiser leurs profits (agissant comme des « entreprises » classiques) tandis que d'autres privilégient d'autres aspects (obtenir un revenu « suffisant », par exemple).
- Le rôle des femmes est un élément important, car dans la majeure partie du monde, elles sont susceptibles de participer à l'une des activités suivantes ou à plusieurs : (a) la pêche proprement dite, (b) les activités à terre, telles que la transformation en cas d'industrialisation, ou la commercialisation dans le domaine artisanal, (c) l'organisation de la communauté dans le but de répondre aux menaces pesant sur ses moyens de subsistance et (d) l'accumulation et la conservation, au sein de la communauté, de connaissances sur la pêche et l'environnement marin (Ruddle, 1994).

Aval de la filière pêche

Les subventions en faveur de la pêche proprement dite peuvent aussi avoir une incidence sur l'aval de la filière. De même, des aides peuvent être accordées directement à ce dernier. Une stratégie axée sur le *développement durable* suppose de tout mettre en œuvre pour optimiser les avantages que procure à la collectivité chaque capture opérée dans des conditions durables, de manière à ce que les objectifs sociétaux soient satisfaits en exploitant avec autant d'efficacité que possible la ressource disponible, qui est limitée. Cette dimension concerne au premier chef l'aval de la filière pêche et nécessite de rester attentif aux objectifs suivants : (a) réduire les déchets et les pertes après capture, (b) optimiser la *valeur ajoutée* moyennant une transformation appropriée, (c) développer et/ou améliorer les réseaux de distribution et de commercialisation et (d) prendre la pêche en considération dans les activités générales de développement rural.

Commercialisation et distribution. A l'évidence, le niveau de revenu des pêcheurs et des autres acteurs est en partie tributaire de l'efficacité des activités de commercialisation

et de distribution. Les mesures et subventions qui touchent ces activités doivent s'appuyer sur une analyse appropriée des spécificités du littoral, de manière à éviter de créer des effets « pervers » inattendus sur le plan social (par exemple, une réduction du rôle tenu par les femmes, ou de la stabilité et de la cohésion des communautés de pêcheurs).

Transformation. Les subventions au secteur de la transformation visent normalement à conforter les avantages de cette activité, à savoir : (a) créer des emplois supplémentaires dans les régions qui pratiquent la pêche, (b) apporter une *valeur ajoutée* aux produits débarqués, (c) convertir les prises en produits plus faciles à manipuler (produits en conserve, salés ou congelés, qui facilitent la distribution) ou plus faciles à commercialiser, ou (d) permettre une meilleure exploitation des prises accessoires et la valorisation de nouvelles ressources, lesquelles participent au développement économique. Cela étant dit, les subventions au secteur de la transformation peuvent avoir des impacts sociaux liés à la répartition de leurs retombées. Par exemple, étant donné que certains types d'opérations (étêtage/éviscération, congélation, fumage et salage, entre autres) demandent en général une main-d'œuvre relativement importante, alors que d'autres (mise en conserve ou transformation en farine et en huile) exigent surtout des équipements, la destination des subventions peut avoir des répercussions considérables sur l'emploi et le bien-être des collectivités. Enfin, dans ce secteur, une très grande attention est en général accordée à la matière première, mais il importe également de s'intéresser au personnel : les subventions modifient-elles les caractéristiques de la main-d'œuvre employée dans la transformation, par exemple le rôle des femmes dans les usines à terre ?

Criées. Les subventions destinées aux criées peuvent avoir des implications sociales. Il est en particulier utile d'étudier les questions ayant trait au pouvoir de marché, aux intermédiaires et aux bailleurs de fonds. Dans la pêche, le pouvoir de marché est fonction de la structure sociale interne, par exemple, en ce qui concerne les pêcheurs, du rôle joué par les organisations de producteurs et les coopératives, et, en ce qui concerne les transformateurs, de l'intégration verticale et du commerce alimentaire de gros. Les intermédiaires ne sont pas seulement acheteurs : ils jouent parfois aussi le rôle de bailleur de fonds, prêtant de l'argent aux pêcheurs qui acceptent de leur vendre leur poisson en échange.

Consommateurs. Les subventions peuvent affecter la composante « consommation » du système halieutique, par le biais des préférences des consommateurs ou de leur demande. Par exemple, une campagne officielle de promotion des produits de la mer peut avoir une incidence sur les préférences (l'envie de consommer des produits de la mer). Les subventions peuvent viser à soutenir les prix, ce qui rejaillit sur la demande. Il importe donc de comprendre à la fois les préférences des consommateurs et leur demande pour analyser les répercussions des actions menées dans d'autres segments du système halieutique. Par exemple, une subvention destinée à perfectionner le contrôle qualité dans la transformation du poisson peut aider à obtenir des produits plus sains, mais entraîner une hausse de leur prix. Si des produits de remplacement sont disponibles sur le marché, cette mesure qui, dans un premier temps, paraît indiscutablement à même d'accroître la désirabilité des produits visés, peut aussi bien entraîner une contraction spectaculaire de la demande, et donc une diminution des revenus des pêcheurs et des transformateurs. De même, une subvention qui provoque un changement de cible commerciale peut avoir des impacts sociaux majeurs. Par exemple, une mesure de soutien destinée à maximiser la valeur des captures peut avoir pour effet de réorienter l'offre vers les marchés d'exportation au détriment du marché local, ou de faire diminuer l'offre destinée à la consommation humaine sur place au profit de l'offre de farines destinées aux élevages de

saumons ou de crevettes. Dans les deux cas, l'offre devant satisfaire les besoins alimentaires localement est réduite.

Communautés de pêcheurs

Ménages. Dans le secteur de la pêche, les subventions peuvent avoir des répercussions complexes sur les ménages (ceux dont au moins un des membres a une activité dans la pêche). La subvention modifie-t-elle le revenu global du ménage et/ou la distribution de ce revenu entre ses membres ? A-t-elle une incidence sur la possibilité qu'ont les différents membres d'exercer une activité dans la pêche ? Dans de nombreux cas, les membres du ménage qui ne sont pas pêcheurs travaillent dans l'aval de la filière (dans une usine de transformation ou dans une entreprise de commercialisation ou de distribution). La subvention a-t-elle une incidence sur cette situation ? Enfin, le pêcheur et les autres membres du ménage peuvent occuper un emploi totalement indépendant du système halieutique, ce qui peut avoir pour effet de stabiliser le revenu familial ou de réduire le risque de perte en cas de catastrophe touchant le système. Quelles sont les répercussions de la subvention à cet égard ?

Communautés. Dans l'examen des subventions au secteur de la pêche et, en fait, de toutes les mesures publiques concernant cette activité, il importe de ne pas circonscire l'analyse, comme à l'accoutumée, à la ressource et aux « entreprises » de pêche, et de prendre en considération d'une part le cadre de vie des pêcheurs, à savoir les communautés côtières, et d'autre part le milieu où évolue la ressource, c'est-à-dire l'écosystème aquatique. Il convient de mettre l'accent sur les liens entre ce qui se passe dans la pêche elle-même et le fonctionnement des communautés de pêcheurs (fonctionnement social, fonctionnement économique et fonctionnement des institutions des communautés). La liste établie dans le tableau 7.2 énumère certaines caractéristiques des communautés utiles à une étude générale du système halieutique et, en particulier, à une évaluation de l'impact des subventions (et des autres interventions des pouvoirs publics) sur les communautés de pêcheurs.

Tableau 7.2. Impacts des subventions sur les communautés de pêcheurs : quelques facteurs importants

Démographiques :	<ul style="list-style-type: none"> • population de la communauté • évolution de la population • ampleur des migrations • structure par âge et proportion hommes-femmes • niveaux d'instruction
Socioculturels :	<ul style="list-style-type: none"> • objectifs identifiés des communautés • place des différentes religions • répartition des rôles entre hommes et femmes • stratification sociale et structure du pouvoir • niveau de cohésion sociale • traditions et normes locales
Economiques :	<ul style="list-style-type: none"> • niveau et répartition des revenus • niveau et répartition de la richesse • degré de dépendance vis-à-vis de la pêche • degré d'activité liée à la pêche • diversité des moyens de subsistance possibles • structure économique des ménages • types et localisation des marchés
Infrastructurels :	<ul style="list-style-type: none"> • lieux de débarquement (par exemple plages, quais, etc.) • installations de commercialisation, de transformation et de distribution • installations nécessaires à la pêche (par exemple, pour la réparation des bateaux) • établissements sociaux et culturels • écoles, lieux de culte et lieux de rencontre • réseaux routiers, d'électricité, d'eau courante et d'assainissement)
Institutionnels:	<ul style="list-style-type: none"> • profil d'organisation de la communauté • mode de gestion des ressources à l'échelon local • régime de propriété et de droits d'exploitation de la ressource • niveau des infrastructures collectives • autorités locales et système juridique • méthodes de réglementation et de lutte contre les infractions • interactions avec les niveaux supérieurs de gouvernement • exploitation des savoirs écologiques traditionnels • participation des femmes aux institutions locales
Environnementaux :	<ul style="list-style-type: none"> • disponibilité et état des stocks • qualité de l'habitat aquatique et côtier • conditions océanographiques/environnementales

L'environnement socioéconomique

Comme nous l'avons déjà signalé, une subvention au secteur de la pêche peut faire sentir ses effets bien au-delà de ce secteur proprement dit en se répercutant sur son environnement socioéconomique (composantes humaine, sociale et institutionnelle, aux

niveaux des communautés, régional, national et mondial). Pour évaluer ces répercussions, il est nécessaire de se pencher sur les liens entre le système halieutique et l'environnement socioéconomique. A cet égard, les questions suivantes, entre autres, méritent d'être posées :

- Comment les caractéristiques démographiques du système halieutique, telles que la participation par tranches d'âge et la répartition entre hommes et femmes, interagissent-elles avec les facteurs d'influence externes tels que la population nationale et les tendances migratoires ?
- Quelles sont les grandes caractéristiques de la société, de la culture et de l'histoire qui exercent une influence sur les décisions prises au sein du système halieutique ?
- Comment l'économie de la pêche interagit-elle avec la structure et la dynamique économiques aux niveaux régional et/ou national ?
- Quelles sont les incidences de l'environnement économique général sur les moyens économiques nécessaires à la pêche, notamment sur le travail et le capital ?
- Quelles sont les relations entre les objectifs de la pêche localement et les objectifs généraux des pouvoirs publics aux échelons régional et national ?
- Quelles sont les interactions entre la structure institutionnelle locale et les institutions, les dispositions juridiques, la législation et la politique générale aux niveaux national et/ou infranational ?

Marché du travail. Dans le cadre de l'évaluation des répercussions d'une subvention au secteur de la pêche, il importe de prendre en considération, entre autres caractéristiques socioéconomiques, les interactions qui associent les pêcheurs et leur environnement socioéconomique au travers du marché du travail. Sur les navires, le niveau des salaires et la part de pêche sont fonction de la relation entre l'offre et la demande de travail, et la situation en dehors du système halieutique en lui-même (de même que l'environnement au sens large) peut influencer ce système par l'intermédiaire du marché du travail. En outre, l'analyse des répercussions sociales des subventions doit prendre en compte la nature des décisions individuelles des membres du secteur de la pêche et les différences entre celles-ci et les objectifs généraux des communautés et de la société.

Supposons, par exemple, que le maintien de moyens de subsistance durables (emplois stables assortis de revenus décents) fasse partie des priorités sociales, comme tel peut être le cas dans les communautés de pêcheurs installées dans des régions isolées où il n'existe pas beaucoup d'autres débouchés professionnels. En l'occurrence, il ne s'agit pas toujours uniquement de maintenir l'emploi dans la pêche, mais aussi de continuer de faire tourner le « moteur » de l'économie littorale, compte tenu du poids économique du secteur dans les collectivités côtières. Dans une situation de ce type, le *coût privé du travail* (c'est-à-dire le coût des salaires versés aux pêcheurs par les opérateurs privés) peut être élevé, tandis que le *coût social* (autrement dit son coût pour la société) de l'emploi dans la pêche peut être très inférieur. (Parfois même, compte tenu d'effets multiplicateurs, le coût social du travail peut être négatif, l'emploi des pêcheurs étant un « bien » positif et non pas un coût qu'il faudrait réduire au minimum !)

Cela souligne la nécessité de ne pas mettre sur un même plan, dans les analyses des subventions, les répercussions du point de vue de la société et les répercussions du point de vue individuel. Dans le scénario ci-dessus, si une subvention particulière se traduit par une réduction de l'emploi, elle peut avoir des conséquences sociales très négatives (étant donné l'effet multiplicateur, la diminution du nombre de pêcheurs peut entraîner une *perte* pour l'économie régionale, mais aussi des coûts sociaux au sens plus large, par exemple sous la forme d'une aggravation de la délinquance ou d'une dégradation de la santé et du bien-être. Dans ces cas, il peut être souhaitable : (a) que les subventions au titre de la réduction de la capacité ciblent les éléments intensifs en capital et non les éléments intensifs en main-d'œuvre et (b) que les suppressions d'emplois, si elles s'imposent, soient accompagnées de subventions qui renforcent la résilience des communautés de pêcheurs et favorisent la reconversion des individus et des collectivités dans de nouvelles activités économiques.

Politique et gestion des pêche, développement durable et impacts des subventions

La présente section est consacrée aux interactions entre les subventions au secteur de la pêche et les modes de gestion et stratégies des pouvoirs publics susceptibles d'avoir un effet important sur la durabilité et la résilience du système halieutique (Charles, 2001). Les modes de gestion et stratégies en question comprennent : (a) gestion robuste, (b) la gestion évolutive, (c) les panoplies « diversifiées » d'instruments de gestion, (d) le soutien aux institutions autonomes de gestion des pêches, (e) la gestion participative, (f) l'utilisation de toute la base de connaissance sur la pêche, (g) la détermination d'objectifs d'efficacité appropriés, (h) la gestion de la capacité de pêche et (i) la diversification des moyens de subsistance. Ces différentes possibilités sont examinées tour à tour ci-après.

Gestion robuste. Etant donné que la gestion des pêches doit viser la durabilité et la résilience dans un environnement incertain, et que les capacités de contrôle de l'activité sont limitées, des interventions des pouvoirs publics sont nécessaires pour orienter la gestion de telle sorte qu'elle donne des résultats acceptables malgré ses imperfections et les lacunes de nos connaissances. C'est ce que l'on entend par la gestion *robuste*, qui vise à obtenir des résultats satisfaisants eu égard aux objectifs, *même si* notre analyse actuelle de la pêche et de l'environnement où elle s'inscrit finit par se révéler incorrecte et si notre capacité à contrôler les pêches est imparfaite. En d'autres termes, un système de gestion robuste est un système qui fonctionne relativement bien malgré des changements imprévus des conditions naturelles ou notre ignorance de la structure intrinsèque de la nature. Les principes de gestion robuste qui renforcent la résilience (Folke et Berkes, 1998) comprennent entre autres les approches écologiques traditionnelles suivantes : (a) accepter les petites perturbations pour éviter les catastrophes majeures, (b) créer des réserves et appliquer des mesures de protection de l'habitat, et (c) éviter d'être tributaire d'une seule espèce ou d'une seule pêche en encourageant la diversification des activités professionnelles et des moyens de subsistance. D'autres mécanismes propices à une gestion robuste sont décrits plus loin. Dans le cadre de l'analyse des répercussions des subventions, il convient de garder à l'esprit que les aides favorables à la poursuite de ces stratégies ont peut-être plus de chances que d'autres d'avoir des retombées écologiques, économiques, sociales et institutionnelles avantageuses, moyennant l'amélioration de la résilience et de la durabilité des pêches.

Gestion évolutive. Que le système de gestion réduise ou non la sensibilité générale aux incertitudes, il ne peut pas faire disparaître ces dernières. Il reste donc important

d'institutionnaliser des procédures en vue de : (a) accumuler des connaissances en permanence sur le système halieutique, grâce à un suivi adapté et (b) maintenir la capacité et la volonté de procéder aux ajustements nécessaires, qu'ils s'inscrivent dans une longue ou une courte durée, en s'adaptant au moment voulu aux circonstances imprévues de manière à ce que les objectifs de conservation (et les objectifs socioéconomiques) ne soient pas remis en cause. C'est ce que l'on entend par gestion *évolutive*, outil essentiel pour accroître la résilience dans la pêche. Une démarche de ce type est nécessaire à la fois dans le suivi des pêches (par exemple en ce qui concerne les répercussions des technologies et les processus d'évolution technologique) et dans les plans d'exploitation et de gestion, qui doivent être suffisamment souples compte tenu de l'incertitude qui caractérise la ressource. De nouvelles informations doivent être prises en compte régulièrement, et les mesures de gestion réévaluées en conséquence. Il en découle que les subventions destinées à soutenir les activités de gestion de l'information, de suivi et d'adaptation peuvent avoir des retombées positives du point de vue de la résilience et de la durabilité des pêches.

Panoplies d'instruments de gestion. Il existe un large éventail d'instruments de gestion des pêches, dont chacun présente des avantages et des inconvénients. Privilégier exagérément l'un d'entre eux risque d'empêcher d'atteindre la robustesse voulue, car il y a toujours une situation dans laquelle il ne permettra pas d'atteindre la durabilité. Afin de réduire le risque d'échec, il est possible de faire appel à une panoplie d'instruments de gestion. Le principal objectif est de faire en sorte que ces instruments se renforcent mutuellement et que chacun d'eux contribue à pallier les lacunes des autres. Pour que les instruments de gestion composant la *panoplie* soient *complémentaires*, il convient de prendre en compte les objectifs de la société, les caractéristiques biologiques de la ressource, les facteurs anthropiques tels que la tradition ou l'expérience, le degré d'incertitude et de complexité de la pêche et les conséquences prévues des mesures de gestion. Les subventions qui vont dans le sens de la diversification des instruments, et donc manifestent la volonté d'accroître la robustesse de la gestion, peuvent être propices à une amélioration de la résilience et de la durabilité des pêches.

Institutions autonomes de gestion des pêches. Les subventions sont souvent assimilées en premier lieu aux transferts financiers qui bénéficient aux *individus* appartenant au secteur de la pêche (aides aux revenus, construction de navires, frais de carburant, etc.), mais ces transferts peuvent aussi être destinés à soutenir des actions « collectives » ou des *institutions*, par exemple des coopératives ou des conseils locaux de gestion des pêches. Cette distinction est importante, car il est généralement admis que la mise en place d'institutions adaptées de gestion des pêches, notamment d'institutions capables de réguler efficacement, de manière autonome, l'exploitation de la ressource, est une étape essentielle dans l'amélioration de la résilience et de la robustesse des systèmes halieutiques. Ces institutions contribuent à faire en sorte que les pêcheurs, entre autres, soient incités à opérer conformément à la réglementation et en particulier à éviter les pratiques qui vont à l'encontre de la conservation de la ressource. Ainsi, des subventions adaptées versées à des institutions adaptées peuvent avoir des effets positifs. L'idée est de conférer aux institutions efficacité et résilience. Cette dernière est essentielle à la réussite, les institutions devant être « capables de réagir aux processus, fonctions, dynamiques et changements, et de les gérer, de telle manière que la résilience des écosystèmes s'en trouve confortée » (Folke et Berkes 1998, p. 5). Pour renforcer la résilience des institutions (par exemple au moyen de subventions), Folke et Berkes estiment (page 132) : « Il faut diversifier les mécanismes institutionnels et non pas faire l'inverse ; rendre les interactions entre le système naturel et le système social plus réactives aux

retours d'information ; et faire en sorte que les systèmes de gestion soient plus flexibles et plus à même d'accompagner les perturbations environnementales ».

Gestion participative. Les subventions peuvent être propices à une participation efficace des membres du secteur de la pêche à la gestion, ou au contraire lui être défavorables. Il importe de tenir compte de cette dimension dans l'analyse sociale. Par exemple, si elle est correctement conçue, une subvention à une institution locale efficace (voir plus haut) peut contribuer à accroître la participation à la gestion et, ce faisant, inciter les membres de la communauté à adopter un comportement plus responsable vis-à-vis de la ressource. La cogestion (élaboration, mise œuvre et application des mesures de gestion associant les pouvoirs publics, les pêcheurs, les communautés et le public) connaît un essor rapide dans les systèmes halieutiques. L'essentiel est en l'occurrence de renforcer le rôle de ceux qui exploitent la ressource, de manière à atténuer le conflit entre pêcheurs et gestionnaires qui aboutit en général à l'échec de la gestion « par le haut ». Il est par conséquent nécessaire, manifestement, d'impliquer les pêcheurs, leurs organisations et leurs communautés dans la gestion des ressources locales, en les faisant participer à la prise des décisions et en leur faisant partager la responsabilité de la pérennité de la pêche. En particulier, la définition (ou la relance) de stratégies de gestion communautaires permet parfois de tirer un meilleur parti des connaissances locales et des instruments de régulation de l'exploitation des ressources fondés sur les caractéristiques sociales et culturelles locales. Cela peut être propice au développement durable et à l'efficacité économique, dès lors que la réglementation appliquée à l'échelon local se traduit par une gestion des ressources plus efficace et plus efficiente. Des subventions appropriées peuvent encourager une évolution de ce type, tandis que d'autres peuvent être défavorables à la participation à la gestion (par exemple si une subvention présente des avantages pour les individus au détriment des initiatives collectives, des groupes de pêcheurs ou des institutions).

Utilisation de la base de connaissances. La recherche halieutique et la collecte de données sont à de nombreux égards des « biens publics » en ce sens que, si la connaissance de la mer et des espèces qu'elle abrite est de toute évidence utile au secteur de la pêche, elle l'est aussi à la société dans son ensemble. C'est pourquoi les subventions destinées à ces activités sont susceptibles d'avoir des résultats positifs (bien que leur rendement marginal soit décroissant). Du point de vue social, il convient de noter que les savoirs écologiques traditionnels, qui se distinguent des connaissances scientifiques classiques, constituent une grande partie des informations existantes mais sont sous-exploités dans la gestion des pêches. Cette base de connaissances s'appuie sur le savoir et la sagesse accumulés au fil du temps par les pêcheurs et les communautés côtières, à la faveur de leur interaction avec leur environnement et les ressources naturelles qu'il renferme. Berkes (1999, p. 23) définit les savoirs écologiques traditionnels dans les termes suivants : « ensemble des connaissances, des pratiques et des croyances accumulées, concernant les relations des êtres vivants (y compris les êtres humains) entre eux et avec leur environnement, évoluant à la faveur des processus d'adaptation et transmises de générations en générations par le biais de la culture ». Cela comprend les connaissances sur le milieu naturel, mais aussi sur la façon de vivre dans son environnement et sur les institutions qui donnent les meilleurs résultats. À l'évidence, ces formes de connaissances peuvent améliorer les performances de la gestion des pêches et, dans le même temps, améliorer l'interaction entre, d'une part, les pêcheurs et les communautés et, d'autre part, les scientifiques et les gestionnaires. L'examen des subventions au secteur de la pêche ne doit pas ignorer l'impact de celles-ci, bénéfique ou

négatif, sur la collecte et la compilation des connaissances sur la pêche, et sur le rôle des savoirs traditionnels et locaux.

Analyse des objectifs d'efficience. Dans l'évaluation des répercussions des subventions conçues pour influencer sur l'efficience de la pêche, il importe de définir le concept d'*efficience*, qui est souvent mal employé, mais, au fond, simple : elle consiste à obtenir les bénéfices les plus élevés possibles au moindre coût. De ce point de vue, l'efficience peut être traitée au niveau d'un navire de pêche, d'une flottille, du secteur halieutique ou de la société dans son ensemble. Malheureusement, elle est souvent examinée uniquement au premier de ces niveaux, en termes d'« efficacité de capture » (taux de capture ou de profit obtenu par un pêcheur ou un propriétaire de navire à un moment donné). Cette conception de l'efficience, centrée sur le court terme et les individus, a sa place, mais elle n'est pas suffisante, car il n'y a aucune raison de penser que l'efficience à ce niveau induit l'efficience à l'échelle du système halieutique (ou des communautés et de la société). Vue sous l'angle du secteur halieutique ou de la société, l'efficience paraît très différente. Dans la perspective plus large et à plus long terme du développement durable, une pêche « efficiente » pourrait se définir de la manière suivante : (a) une pêche qui optimise le bénéfice net obtenu *par prise*, l'amélioration de l'efficience supposant un accroissement des bénéfices sans augmentation du nombre de captures et (b) une pêche qui cherche à optimiser les bénéfices nets à l'échelle de la communauté ou de l'économie côtière et non pas à celle du pêcheur individuel. Dans ce cas, l'évaluation de l'efficience prend en considération tout ce à quoi la société attribue de la valeur, par exemple les profits et les rentes, l'emploi, le bien-être de la collectivité, la résilience écologique, etc. En ce sens, une subvention peut sans doute être jugée « efficiente » dès lors qu'elle pousse la pêche dans une direction qui conjugue de manière appropriée les objectifs sociétaux et donne aux différents acteurs du secteur des moyens leur permettant d'atteindre ces objectifs.

Lorsque l'efficience est considérée sous l'angle plus large du « système halieutique », intégrant dans un même ensemble la pêche proprement dite, les activités à terre et l'économie côtière, l'analyse des répercussions d'une subvention peut être différente. Par exemple, une subvention qui permet de passer de la pêche artisanale à la pêche industrielle peut être préconisée parce que l'efficacité de capture est limitée (elle vise à financer l'achat de bateaux plus puissants). Cependant, un examen sous un angle plus large montrerait peut-être que les flottilles artisanales locales non seulement sont plus efficaces du point de vue de l'économie locale et des bénéfices nets pour le système dans son ensemble, mais aussi qu'elles peuvent favoriser l'efficience de la gestion si le renforcement de l'utilisation des connaissances locales et le pouvoir de persuasion morale de la communauté conduisent à un accroissement de l'efficience et de l'efficacité. Par conséquent, examinée dans une perspective plus large, la subvention en question peut avoir des répercussions négatives sur l'efficience.

Gestion de la capacité de pêche. Les subventions ont souvent un impact sur la capacité de pêche, qu'elles soient destinées à l'accroître ou à la réduire. Si la politique de la pêche a plusieurs objectifs, c'est-à-dire si la société vise à atteindre un équilibre entre les buts sociaux, économiques et environnementaux, la conception des subventions doit également tenir compte des répercussions sur divers facteurs tels que la conservation de la ressource, l'équilibre écologique, la création de rentes et la distribution des revenus, le bien-être de la communauté de pêcheurs et la stabilité institutionnelle. Il est donc essentiel de déterminer dès le départ les interactions entre les subventions et la capacité, et leur incidence sur les multiples objectifs fixés par la société. Fondamentalement, les subventions doivent faire partie d'un processus de planification orientant le système

halieutique vers la configuration souhaitée. Cela suppose d'avoir la possibilité d'axer les subventions qui modifient la capacité, sélectivement, sur certaines branches du secteur ou certains moyens de production. Par exemple, un plan d'ajustement de la capacité peut viser à réduire l'emploi pour que le secteur devienne plus intensif en capital ou, inversement, à réduire le capital de manière à ce que le système devienne plus intensif en main-d'œuvre. Malheureusement, la mise en œuvre des subventions modifiant la capacité s'inscrit rarement dans une perspective de développement durable fondée sur des objectifs. La conception simpliste de la surcapacité (« trop de pêcheurs pour trop peu de poissons ») focalise l'attention sur les pêcheurs et non pas sur la surcapitalisation, et peut conduire à adopter des mesures inadaptées qui limitent la résilience du secteur. (Par exemple, les mesures en vertu desquelles les pêcheurs perdent leurs droits de pêche s'ils ne les utilisent pas régulièrement favorisent ceux qui exercent la plus forte pression sur la ressource et, par un effet pervers, pénalisent ceux qui changent temporairement d'activité en réaction à une diminution du stock.)

Diversification des moyens de subsistance. Les subventions qui facilitent la diversification des moyens de subsistance (économiques) semblent avoir des effets positifs, en particulier dans une perspective de développement durable. Cette diversification est souvent essentielle à la réussite des programmes visant à assurer la durabilité des pêches, notamment dans le cas des pêcheries soumises à une exploitation intense. Il est crucial d'adopter une approche axée sur l'ensemble du « système halieutique » (les liens particuliers entre les aspects halieutiques et non halieutiques renforcent la nécessité d'analyser les connexions au-delà du système halieutique). Par conséquent, en général, les efforts de diversification comprennent un volet qui concerne le secteur de la pêche en lui-même, et un autre qui s'applique en dehors. Au sein du secteur, tout d'abord, les mesures peuvent encourager la pêche multispécifique, activité dans laquelle les pêcheurs exploitent plusieurs ressources halieutiques. En diversifiant les espèces capturées, chaque pêcheur réduit les risques et, parallèlement, l'incitation collective à la surexploitation est également limitée. Ensuite, encourager la « polyvalence professionnelle » (en vertu de laquelle les pêcheurs exercent une autre activité lorsqu'ils ne pêchent pas) aide les pêcheurs à diversifier leurs sources de revenus, ce qui se traduit par une pression moins importante que lorsqu'ils sont entièrement tributaires de la pêche financièrement et, par voie de conséquence, réduit aussi la pression sur les stocks et améliore la résilience du secteur. En troisième lieu, diversifier l'économie de la pêche en créant durablement de nouvelles activités économiques en dehors du secteur élargit le choix des moyens de subsistance disponibles. Cela est susceptible d'élever le niveau des revenus à l'extérieur du secteur halieutique, ce qui peut encourager les pêcheurs qui le souhaitent à quitter ce dernier et dissuader ceux qui voudraient y entrer (le *coût d'opportunité* du maintien dans le secteur augmente). Il en résulte une diminution globale de la capacité de pêche, et donc de la pression sur la ressource. Ainsi, la diversification économique, conjuguée à des restrictions dictées par les impératifs de conservation, peut améliorer la résilience.

Conclusions

Le présent rapport étudie différents problèmes d'analyse et questions de fond soulevés par l'évaluation, sous l'angle du développement durable, des répercussions sociales des subventions au secteur de la pêche. La première section est consacrée au fondement et aux objectifs de cette étude, ainsi qu'à la nature et à la structure des subventions en question. La section suivante porte sur les cadres d'analyse envisageables

pour évaluer les retombées sociales des subventions. Étendant le cadre défini dans « l'étude sur la libéralisation des échanges », elle décrit : (1) un cadre « axé sur le développement durable », applicable à l'examen des aspects de durabilité et de résilience ; (2) un cadre « axé sur les systèmes halieutiques », qui met l'accent sur les interconnexions dans le secteur au sens large ; (3) un cadre d'analyse sociologique utile à l'étude des problèmes sociaux qui se posent dans le secteur de la pêche ; (4) une démarche analytique centrée sur les effets redistributifs des subventions ; et (5) un système de « liste récapitulative » applicable à l'analyse des répercussions sociales des subventions au secteur de la pêche.

Revenant sur les aspects redistributifs, la section qui s'ensuit décrit une évaluation préliminaire de répercussions sociales potentielles de diverses subventions au secteur de la pêche. La section suivante s'appuie sur une approche systémique pour examiner l'impact des subventions en général sur différentes composantes du sous-système humain, notamment sur les pêcheurs, l'aval de la filière pêche (des transformateurs aux consommateurs), les communautés de pêcheurs (et les ménages) et l'environnement socioéconomique au sens large. La prochaine section s'intéresse au niveau de l'action des pouvoirs publics dans la pêche et s'attarde sur les questions de développement durable, présentant une première évaluation des interactions possibles entre les subventions et diverses méthodes de gestion et de réglementation susceptibles d'avoir des retombées positives du point de vue de la durabilité et de la résilience.

Pour conclure, il est utile de réitérer l'observation principale, à savoir qu'il n'existe aucune théorie type pouvant être suivie en vue d'examiner les répercussions sociales des subventions au secteur de la pêche ou dans l'optique de placer cet examen de manière satisfaisante sous l'angle du développement durable. Le présent rapport n'est qu'une introduction à l'étude d'un sujet qui mérite une attention beaucoup plus soutenue. Il ressort essentiellement que l'analyse des interventions des pouvoirs publics dans le domaine de la pêche sous l'angle du développement durable, notamment l'analyse des subventions, exige de remplir trois conditions primordiales : (a) adopter une conception intégrée de la durabilité des pêches, englobant les dimensions environnementale, économique, sociale et institutionnelle de la durabilité, parallèlement à la notion de résilience qui lui est liée ; (b) adopter un point de vue systémique, large, qui englobe les répercussions des interventions des pouvoirs publics dans l'ensemble du système halieutique ; et (c) prêter attention aux répercussions sociales découlant des effets redistributifs des subventions. Le présent rapport propose une certaine intégration des approches existantes et certaines idées neuves sur l'étude des points ci-dessus, mais il ne s'agit à l'évidence que d'un premier pas sur le chemin difficile de l'analyse des dimensions sociales des subventions au secteur de la pêche.

BIBLIOGRAPHIE

- Berkes, F. (1999) *Sacred Ecology: Traditional Ecological Knowledge and Resource Management*. Taylor and Francis, Philadelphia, U.S.A.
- Berkes, F., & Folke, C. (Eds) (1998) *Linking Social and Ecological Systems: Management Practices and Social Mechanisms for Building Resilience*. Cambridge University Press. Cambridge, U.K.
- Charles, A.T. (1988) "Fishery Socioeconomics: A survey", *Land Economics* 64:276-295.
- Charles, A.T. (1994) Towards sustainability: The fishery experience. *Ecological Economics*, 11, 201-11.
- Charles, A.T. (1995) Sustainability assessment and bio-socio-economic analysis: Tools for integrated coastal development. In: *Philippine Coastal Resources Under Stress* (Ed. by M.A. Juinio-Meñez & G. Newkirk), pp.115-25. Coastal Resources Research Network, Halifax, Canada, and Marine Science Institute, Quezon City, Philippines.
- Charles, A.T. (1997a) "Sustainability Indicators: An annotated bibliography with emphasis on fishery systems, coastal zones and watersheds". *Strategy for International Fisheries Research*, Ottawa, Canada.
- Charles, A.T. (1997b) "The path to sustainable fisheries". In: *Peace in the Oceans: Ocean Governance and the Agenda for Peace: The Proceedings of Pacem in Maribus XXIII, Costa Rica, 3-7 December 1995* (Ed. by E.M. Borgese), pp. 201-13. Intergovernmental Oceanographic Commission Technical Series 47. UNESCO. Paris, France.
- Charles, A.T. (2001). *Sustainable Fishery Systems*. Blackwell Science, Oxford UK, 384p.
- Cox, A. (2002). "OECD Work on Defining and Measuring Subsidies in Fisheries", document d'information rédigé pour l'Atelier de l'OCDE sur les subventions dommageables pour l'environnement, organisé à Paris les 7 et 8 novembre 2002. OCDE, Paris, France.
- Cox, A., and C. Schmidt (2002). "Subsidies in the OECD Fisheries Sector: A Review of Recent Analysis and Future Directions", document d'information rédigé pour la Consultation d'experts de la FAO sur l'identification, l'évaluation et la notification des subventions dans le secteur de la pêche, organisée à Rome du 3 au 6 décembre 2002. OCDE, Paris, France.
- FAO (2003). Consultation d'experts de la FAO sur l'identification, l'évaluation et la notification des subventions dans le secteur de la pêche, organisée à Rome du 3 au 6 décembre 2002. Rapport sur les pêches No. 698, FAO, Rome.

- Folke, C. & Berkes, F. (1995), "Mechanisms that link property rights to ecological systems". In: *Property Rights and the Environment: Social and Ecological Issues*. (Ed. by S. Hanna & M. Munasinghe), pp.121-137. Beijer International Institute of Ecological Economics and the World Bank. Washington, U.S.A.
- Folke, C. & Berkes, F. (1998) *Understanding Dynamics of Ecosystem-Institution Linkages for Building Resilience*. Beijer Discussion Paper Series No.112. Beijer International Institute of Ecological Economics, The Royal Swedish Academy of Sciences. Stockholm, Sweden.
- 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", OECD Papers Offprint No.8. OCDE, Paris, France.
- Hannesson, R. (2003). "The Economic Effects of Subsidies in Fisheries" Report commissioned by the OECD. OECD, Paris, France.
- Hatcher, A. and K. Robinson (Editors) (1999). *Overcapacity, Overcapitalisation and Subsidies in European Fisheries: Proceedings of the First Concerted Action Workshop on Economics and the Common Fisheries Policy, Portsmouth U.K. 28-30 October 1998*. CEMARE Misc. Publication No. 44, University of Portsmouth.
- Hollings, C.S. (1973). "Resilience and stability of ecological systems". *Annual Review of Ecology and Systematics*, Volume 4, pages 1-23.
- Munro, G.R. and U.R. Sumaila (2002). "The impact of subsidies upon fisheries management and sustainability: The case of the North Atlantic". *Fish and Fisheries* 3:233-250.
- Myers, N. and J. Kent (2001). *Perverse Subsidies: How Tax Dollars Can Undercut the Environment and the Economy*. Island Press. Washington USA.
- OCDE (2000). *Incidences des transferts financiers publics sur la pérennité des ressources halieutiques*. OCDE, Paris.
- Panayotou, T. (Editor) (1985) *Small-Scale Fisheries in Asia: Socioeconomic Analysis and Policy*. International Development Research Centre, Ottawa, Canada.
- Ruddle, K. (1994) Local knowledge in the folk management of fisheries and coastal marine environments. In: *Folk Management in the World's Fisheries: Lessons for Modern Fisheries Management* (Ed. by C.L. Dyer & J.R. McGoodwin), pp. 161-206. University Press of Colorado. Niwot, U.S.A.
- Schrank, W.E. (2001). *Subsidies for Fisheries: A Review of Concepts*. p.11-40 in: *FAO Papers Presented at the Expert Consultation on Economic Incentives and Responsible Fisheries*. Rome, 28 November – 1 December 2000. FAO, Rome, Italy.
- Schrank, W.E. and W.B. Keithly (1999). "The concept of subsidies". *Marine Resource Economics* 14:151-164.
- Steenblik, R.P. and G.R. Munro (1999). "Current international work on subsidies in fisheries: a survey" in: Hatcher and Robinson (Editors). *Overcapacity, Overcapitalisation and Subsidies in European Fisheries: Proceedings of the First Concerted Action Workshop on Economics and the Common Fisheries Policy, Portsmouth U.K. 28-30 October 1998*. CEMARE Misc. Publication No. 44, University of Portsmouth.

- Townsley, P. (1998) Social issues in fisheries. *FAO Fisheries Technical Paper* No. 375. FAO, Rome, Italy. 93p.
- Westlund, L. (2003). Guide pour l'identification, l'évaluation et la notification des subventions dans le secteur de la pêche. Annexe E du compte rendu de la Consultation d'experts de la FAO sur l'identification, l'évaluation et la notification des subventions dans le secteur de la pêche, organisée à Rome du 3 au 6 décembre 2002. FAO, Rapport sur les pêches n° 698. FAO, Rome, Italie.
- Wiiium, V. (1999). "Subsidies in Irish fisheries: The saviour of rural Ireland?" in Hatcher and Robinson (Editors). *Overcapacity, Overcapitalisation and Subsidies in European Fisheries: Proceedings of the First Concerted Action Workshop on Economics and the Common Fisheries Policy, Portsmouth U.K. 28-30 October 1998*. CEMARE Misc. Publication No. 44, University of Portsmouth.
- World Commission on Environment and Development. 1987. *From One Earth to One World: An Overview*. Oxford, Oxford University Press.

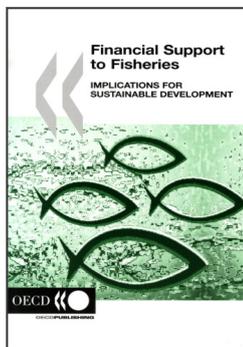
ABRÉVIATIONS

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 dans le secteur de la pêche : Analyse de leurs répercussions sociales sous l'angle du développement durable intégré », dans *Financial Support to Fisheries : Implications for Sustainable Development*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264036666-10-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.