

Chapitre 11

Subventions à la pêche en Norvège¹

Introduction

L'histoire des subventions à la pêche en Norvège est longue et intéressante. Dans les premières années qui ont suivi la deuxième guerre mondiale, la pêche en Norvège était très rentable, et les droits perçus sur les exportations de poissons ont permis de constituer un fonds de réserve. Quelques années plus tard, le secteur de la pêche a commencé à accuser un retard sur les autres secteurs sur le plan de la productivité, et les réserves précédemment accumulées ont été utilisées pour soutenir les revenus en baisse des pêcheurs. Petit à petit, les réserves se sont épuisées et, dans la deuxième partie des années 50, l'État a commencé à verser des aides à ce secteur.

Au départ, ces aides étaient accordées d'une année sur une base annuelle en réponse aux demandes présentées par la Fédération des pêcheurs norvégiens (*Norges Fiskarlag*), une organisation regroupant les propriétaires de navires et les marins pêcheurs norvégiens. Dans un premier temps, ces aides répondaient à un besoin créé par une situation exceptionnelle de crise, mais, comme de toute évidence les difficultés semblaient devoir durer, il a bien fallu reconnaître la nécessité de s'attaquer au problème en se plaçant sur une perspective à plus long terme. Deux comités désignés par le gouvernement se sont penchés sur la question à la fin des années 50 et au début des années 60. Le premier, créé en 1957 pour étudier le problème de la pêche des poissons de fond (*Torskefiskeutvalget*), a souligné la nécessité d'élaborer une politique de la pêche qui permettrait au secteur d'être financièrement viable sans aides de l'État. Ce comité a néanmoins approuvé le versement d'aides durant la période où le secteur s'attelait à la résolution de ses problèmes mais en soulignant que ces aides devaient prendre des formes qui favorisaient une plus grande efficacité.

Malgré cela, les aides de l'État au secteur n'ont cessé de progresser d'année en année (voir figure 11.1). Un nouveau comité a été créé qui a produit son rapport en 1963. Il y recommandait entre autres que l'État signe avec la Fédération des pêcheurs norvégiens un accord officiel relatif aux aides publiques au secteur. Jusqu'alors, les aides avaient été

¹ Rédigé par un consultant, M. Rognvaldur Hannesson, Centre d'économie des pêches, École norvégienne d'économie et d'administration commerciale. 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.

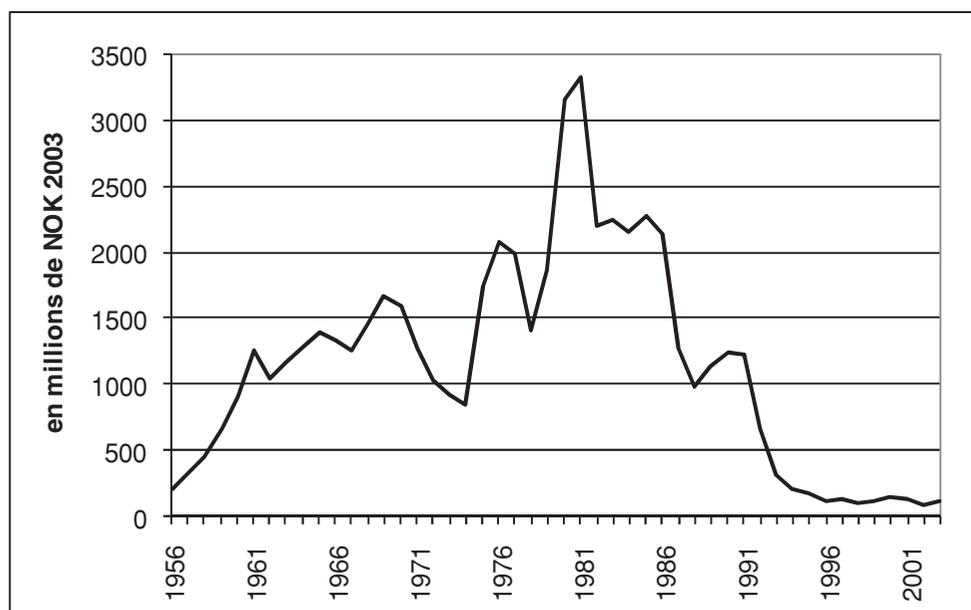
accordées sur une base annuelle pour permettre au secteur de faire face à des difficultés qui se sont néanmoins révélées plutôt chroniques que passagères. Le Comité a donc estimé que le moment était venu d'élaborer des procédures et des directives générales relatives aux subventions mais en gardant à l'esprit que ces dernières devaient permettre au secteur de se prendre en charge. Le Comité considérait qu'une profonde restructuration du secteur était indispensable pour garantir à la main-d'œuvre et aux propriétaires du capital des revenus comparables à ceux d'autres secteurs et estimait par ailleurs que les aides économiques de l'État devaient servir à financer cette restructuration. En outre le Comité soulignait que les subventions versées à la profession devaient être provisoires et exceptionnelles et devaient être accordées sous des formes qui, avec le temps, les rendraient superflues.

Ce ne fut pas le cas. La recommandation du Comité qui suggérait l'établissement d'un accord officiel entre l'État et la Fédération des pêcheurs norvégiens a été prise en compte. En 1964, le parlement norvégien a approuvé cet accord désigné habituellement sous le nom d'Accord général (*Hovedavtalen*). L'accord en question autorisait la Fédération à demander l'ouverture de négociations avec l'État sitôt que les revenus du secteur devenaient insuffisants pour garantir aux pêcheurs le même niveau de revenu que d'autres activités comparables. Au lieu de produire l'effet escompté, à savoir perdre son utilité, cet accord se révéla le moyen d'assurer un apport régulier et sans cesse croissant de subventions au secteur de la pêche.

La Figure 11.1 montre les subventions (en valeur constante) versées par l'État norvégien au secteur de la pêche à partir de 1964 en application de l'accord général. Au lieu de devenir superflues comme prévu au départ, les subventions n'ont cessé d'augmenter, avec quelques fluctuations, jusqu'à un niveau record en 1981 où elles se sont élevées à 70 % environ de la valeur ajoutée du secteur².

² Les subventions se sont élevées à 1 135 et 1 345 millions de NOK en 1980 et 1981 respectivement, tandis que les rémunérations de la main-d'œuvre et du capital atteignaient 1 580 et 1 877 millions de NOK (*Bureau central de statistique de Norvège, Fisheries Statistics*).

Figure 11.1. Subventions à la pêche versées en Norvège en application de l'Accord général
(de 1964 à 2001)



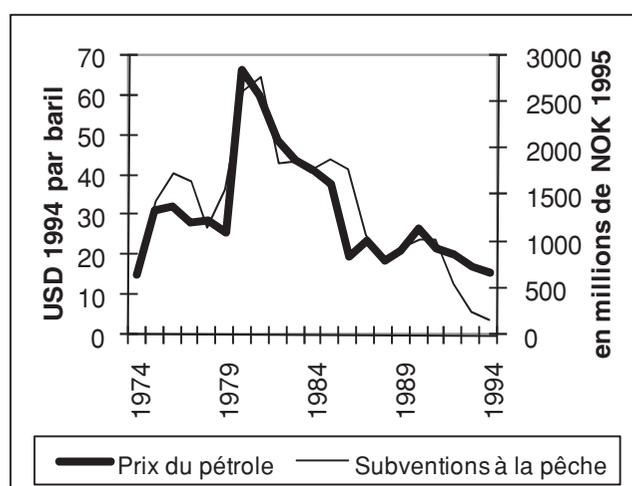
Source : Ministère de la Pêche, rapports sur les subventions à la pêche présentés au parlement, et documents budgétaires.

Qu'est-ce qui explique cette situation ? Au fil du temps, la Fédération des pêcheurs norvégiens a acquis une grande maîtrise de la négociation. Elle a réussi à vendre l'idée que la pêche ne se borne pas à apporter des revenus à ceux qui exercent cette activité mais qu'elle sert à bien d'autres choses, notamment à assurer la viabilité des petits villages de pêcheurs. Néanmoins, il allait de soi que les revenus des pêcheurs devaient être comparables à ceux des autres secteurs économiques. Il fallait donc que l'État prenne à sa charge la différence. Plusieurs facteurs ont favorisé ce raisonnement. Parmi ceux-ci citons les subventions ainsi que les protections tarifaires et les restrictions aux importations dont bénéficient les agriculteurs norvégiens. Les pêcheurs ont de nombreux points communs avec les agriculteurs : en effet, il s'agit dans les deux cas d'activités rurales et de production de nourriture, mais, en Norvège, il existe aussi une différence car le pêcheur profite de conditions naturelles favorables alors que l'agriculteur est gêné par un climat froid et peu clément. En fait, alors que la pêche norvégienne est un gros exportateur, l'agriculture a besoin pour survivre d'être protégée de la concurrence étrangère.

Les pêcheurs ont d'autre part eu la chance de pouvoir profiter à partir de la fin des années 60 des richesses immenses apportées par la découverte de gisements de pétrole et de gaz sur la plate-forme continentale. Le principal problème auquel est confronté tout pays qui fait ce genre de découverte est de savoir comment transformer ce type de ressource non renouvelable abondante en une richesse renouvelable porteuse d'avantages durables pour la nation. Pendant une période étonnamment longue, cependant, le débat en Norvège s'est essentiellement focalisé sur la manière dont l'économie pouvait absorber les revenus extrêmement considérables de l'extraction du pétrole et du gaz en évitant les pièges d'une inflation élevée et d'une désindustrialisation trop rapide, par exemple. Il ne fait pas de doute que cette richesse a rendu les gouvernements norvégiens, quelle que soit leur tendance politique, beaucoup plus dépensiers qu'il ne l'aurait été dans d'autres

circonstances³. En fait, la corrélation entre le prix du pétrole et les subventions au secteur de la pêche a pendant de nombreuses années été extrêmement élevée (voir figure 11.2). Elle ne peut être simplement due au fait qu'une augmentation des prix du pétrole brut se traduit par une hausse des prix du carburant et, donc, par un besoin plus grand de subventions ; il est plus probable qu'elle s'explique davantage par la quantité d'argent que l'État estimait pouvoir dépenser pour de "bonnes" causes, notamment pour la pêche.

Figure 11.2. Prix du pétrole brut et subventions à la pêche en Norvège



Mais, comme nous pouvons le voir sur la figure 11.1, les subventions ont fini par baisser, et le secteur de la pêche est de nouveau financièrement indépendant⁴. Quel rôle ont joué les subventions ? Probablement un rôle très limité en dehors du fait qu'elles ont retardé la mise en œuvre des réformes structurelles nécessaires pour rendre le secteur financièrement indépendant. Dans ce chapitre, nous examinerons s'il en est vraiment ainsi en analysant les investissements et l'emploi dans le secteur de la pêche au regard des subventions. Il s'agit de déterminer si les subventions ont encouragé les investissements (ou ont découragé le désinvestissement) et ont accru l'emploi dans le secteur ou retardé son déclin.

Selon la théorie économique de la pêche, les subventions versées à des pêcheries à accès libre provoquent un épuisement des stocks en encourageant les investissements et en développant l'emploi dans le secteur. Il n'est pas aisé de vérifier si la réalité norvégienne confirme la théorie. En effet, cette théorie part de l'hypothèse que l'accès aux stocks est libre et que les captures ne sont pas limitées. Après l'instauration de la zone économique exclusive en 1977, la plupart des stocks exploités par les pêcheurs norvégiens ont été soumis à un régime de quota total. Pour certains d'entre eux, comme la morue polaire du nord-est, le régime des quotas n'a pas été véritablement appliqué jusqu'au début des années 80, car la flotte côtière norvégienne pouvait continuer à pêcher

³ La majorité du profit pur (rente de la ressource) tiré du gaz et du pétrole est utilisée par l'État norvégien. Les taxes sur les revenus du pétrole et du gaz s'élèvent en effet à 78 %. L'État tire également des revenus considérables des parts qu'il détient dans les projets de gaz et de pétrole.

⁴ Même si les subventions n'ont pas totalement disparu, il est plus que probable que les profits du secteur, qui dépassent le niveau nécessaire pour maintenir le capital dans la pêche, sont supérieurs aux subventions encore versées.

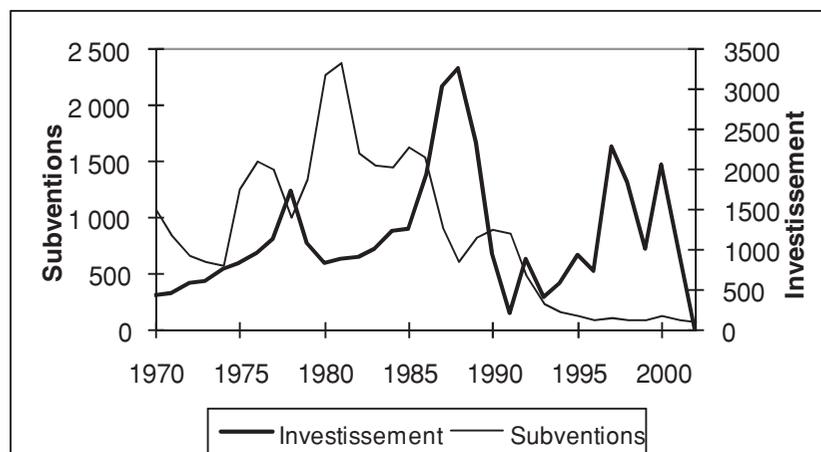
même une fois la part norvégienne du quota total prélevée. De ce fait, après 1980 environ, les subventions ne risquent que peu d'avoir de l'effet sur les stocks dès lors que le contrôle des quotas était efficace. Tout surinvestissement dans les navires et l'emploi aurait eu pour effet, dans ces conditions, de raccourcir la saison de pêche comme cela s'est produit là où l'on a limité les captures totales sans mettre en place des quotas individuels, ni limiter le nombre des participants à la pêche. Toutefois, un impact indirect n'est pas exclu du fait des pressions exercées par un secteur surcapacitaire pour que les quotas soient plus élevés afin de pouvoir continuer à fonctionner.

Il peut, par ailleurs, être difficile d'établir une relation entre les subventions accordées par la Norvège et l'état des stocks pour la raison que pratiquement tous les stocks exploités par les pêcheurs norvégiens sont également exploités par des pêcheurs d'autres pays. De ce fait, l'état de ces stocks dépend beaucoup de ce que ces pêcheurs étrangers et leurs gouvernements font, du moins autant que de ce que font le gouvernement et les pêcheurs norvégiens. C'est pourquoi, les effets éventuellement imputables aux subventions norvégiennes pourraient avoir été produits par un autres pays. Nous ne pouvons creuser cet aspect du problème en l'absence des données nécessaires sur les autres pays, mais nous tenterons néanmoins de comparer l'évolution des stocks de morue polaire du nord-est, le stock le plus important exploité par les pêcheurs norvégiens, à l'évolution des subventions dans la mesure où la pêche à la morue absorbe la plus grande partie des subventions dont bénéficie le secteur.

Enfin, toutes les subventions ne sont pas forcément préjudiciables au bon fonctionnement d'un secteur. Les deux comités qui se sont occupés des subventions norvégiennes dans les quarante dernières années y ont vu des moyens de restructurer le secteur et de le rendre financièrement indépendant. Ces effets ont été long à venir pour l'ensemble du secteur, si tant est qu'ils ne se soient jamais produits, mais certaines subventions ont réussi néanmoins à produire l'effet attendu dans certaines parties du secteur. Les primes au désarmement versées à la flotte pêchant à la seine coulissante en sont un exemple que nous analysons ci-après.

Investissements et subventions

Figure 11.3. Subventions à la pêche (millions de NOK 2003) et investissements bruts dans les navires de pêche (millions de NOK 2002)



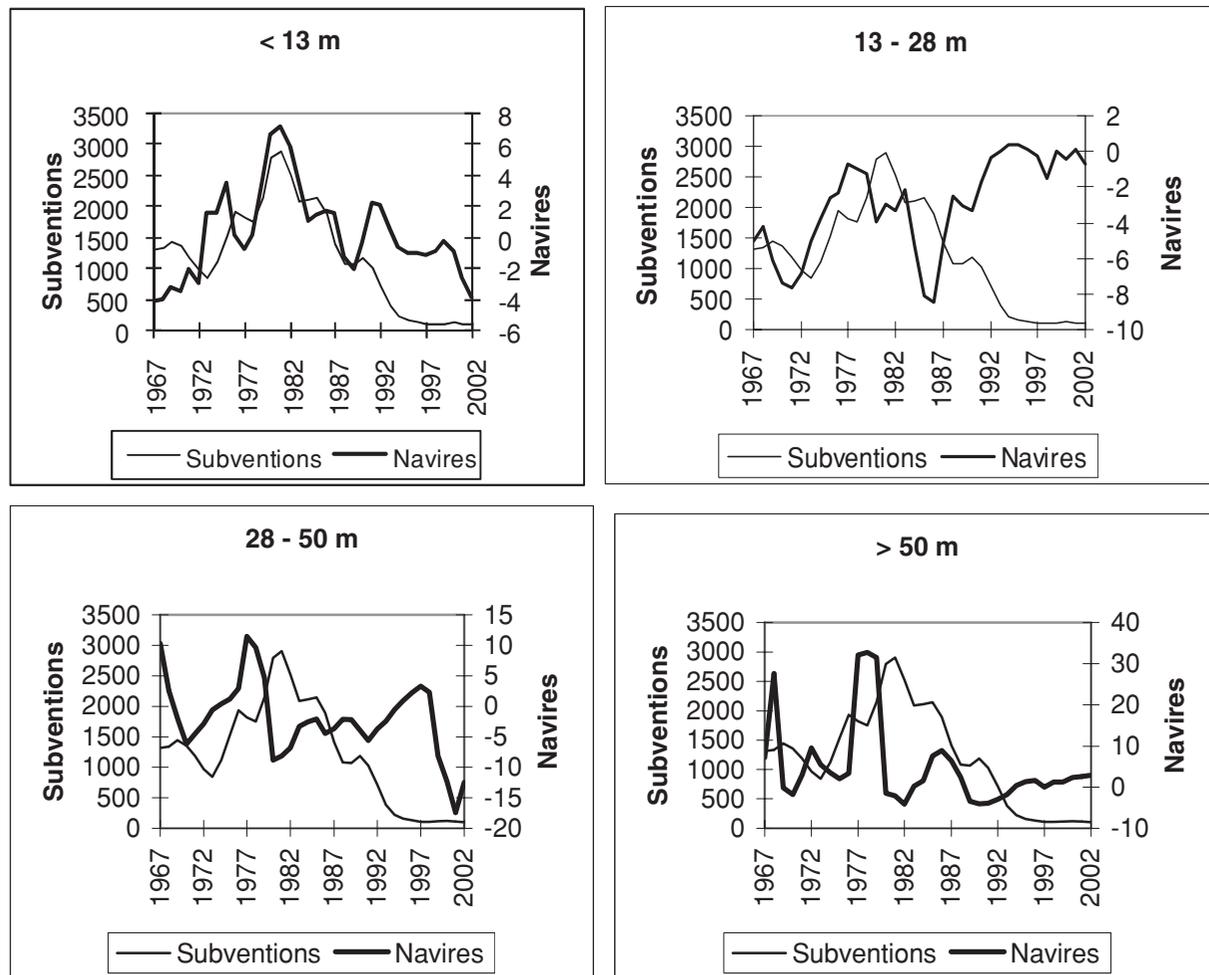
Source : Bureau central de statistique de Norvège.

La figure 11.3 illustre les investissements bruts dans les navires de pêche et les subventions à la pêche depuis 1970. Il n'existe pas de corrélation positive entre les deux, et la figure révèle une corrélation négative qui, cependant, n'est pas significative. Il en découle semble-t-il que les subventions n'ont aucune répercussion sur les investissements dans les navires de pêche⁵. Cette conclusion est inattendue. Elle peut s'expliquer par le fait que les subventions ont essentiellement bénéficié à certains segments du secteur ; le secteur est, en effet, formé de plusieurs métiers qui exploitent différents stocks à l'aide de technologies différentes. Il arrive souvent qu'un segment du secteur ait de bons résultats alors qu'un autre se porte mal. Dans la mesure où les subventions étaient avant tout conçues pour les secteurs en difficulté, il est possible que leurs effets soient masqués par d'autres effets.

⁵

Les données sur les investissements bruts nous ont été fournies par le Bureau central de statistique de Norvège. Les données sur les subventions à la pêche proviennent des Statistiques de la pêche publiées par le Bureau central de statistique de Norvège. Ces dernières s'écartent légèrement pendant quelques années des données utilisées pour les premières années dans la figure 1 qui provenaient de divers rapports annuels sur la mise en œuvre de l'Accord général publié par le ministère de la Pêche.

Figure 11.4. Subventions à la pêche (millions de NOK 2003) et variation (%) du nombre de navires dans différentes classes de longueur
(Moyenne mobile sur trois ans)



Source : Bureau central de statistique de Norvège et Direction des pêches.

On ne dispose d'aucune série chronologique sur les investissements dans différents types de pêche. En revanche, il existe des informations sur le nombre de navires de pêche par classe de taille et par année de construction. La variation du nombre de navires devrait être représentative des investissements. On peut voir sur la figure 4 la variation du nombre de navires immatriculés de différentes catégories de taille et les subventions à la pêche. Les deux séries ont été lissées en prenant la moyenne mobile sur trois ans. Deux raisons motivent ce choix. Premièrement, l'effet des subventions sur l'investissement devrait être perceptible après un certain délai et les subventions permanentes devraient avoir un effet plus important que celles qui sont transitoires. Deuxièmement, au cours de la période étudiée, la définition des classes de taille de navires a été modifiée par deux fois, de sorte que certains navires d'une classe de taille ont pu passer dans une autre⁶.

⁶ Les données sur le nombre de navires proviennent de rapports de la Direction des pêches indiquant le nombre de navires de pêche immatriculés de différentes tailles. Nous avons agrégé les informations fournies dans ces rapports dans les classes de taille présentées ici. Avant 1978, la longueur des navires était mesurée en pieds et non en mètres. En 2000, les rapports ont commencé à utiliser 28 mètres comme limite critique. Or, pour les années antérieures, nous avons utilisé 25 mètres et non 28 mètres.

D'après la figure 11.4, il semble qu'il existe une corrélation étroite entre les subventions et la modification du nombre de navires d'une longueur inférieure à 13 mètres. Pour les deux classes supérieures (à savoir 13-28 et 28-50 mètres), cette corrélation est moins évidente et, qui plus est, il semble que les investissements dans les navires tirent les subventions et non le contraire. Nous considérons habituellement que les subventions stimulent les investissements, de sorte que normalement les subventions devraient tirer les investissements, en partie parce que la décision d'investir prend un certain temps comme la construction du navire. La relation de cause à effet inverse n'est pas inconcevable, cependant. Des investissements qui n'étaient pas réellement nécessaires n'auraient pas eu d'effet positif sur le chiffre d'affaires total du secteur tout en induisant une augmentation des coûts totaux, qui se serait soldée par une réduction des profits globaux du dit secteur. Étant donné que les subventions étaient censées être fondées sur des études des coûts et des gains annuels de la flotte de pêche, des investissements excessifs auraient pu, avec un délai, donner lieu à des subventions plus élevées. Après la fin des années 80, époque où les subventions ont commencé à pour ainsi dire disparaître, toute relation qui avait pu exister jusque là entre les subventions et les investissements pour ces classes de navires a également disparu ; ce segment de la flotte a considérablement crû depuis la fin des années 80.

Pour le dernier groupe (navires d'une longueur supérieure à 50 mètres), la relation entre les subventions et le nombre des navires est encore plus ténue. Notons cependant que le pic des investissements est intervenu à la fin des années 70. Ce pic a été suivi par un pic des subventions au début des années 80. Cela tend à corroborer que les capitaux investis dans de nouveaux navires ont fait baisser le chiffre d'affaires en réduisant les captures par navire et en augmentant les coûts. Il a en résulté une hausse des besoins de subventions.

Il n'est pas vraiment surprenant que les subventions se soient principalement traduites par des investissements dans de petits navires. En effet, la plupart des subventions ont été versées à la filière poissons de fond qui cible la morue et des espèces apparentées. Or, ce sont les petits navires qui pratiquent principalement cette pêche. C'est en outre, le segment de la flotte où il est le plus facile d'entrer, le capital nécessaire étant relativement faible. Le fait que les plus grands navires soient également ceux qui sont les plus coûteux et que les investissements dans ces navires semblent ne pas avoir été sensibles aux subventions peut expliquer que nous n'ayons pas trouvé une relation véritable entre les investissements bruts totaux dans les navires de pêche et les subventions.

La variation du nombre de navires de pêche d'une année sur l'autre correspond à l'investissement net, puisqu'elle résulte des nouvelles inscriptions au registre ainsi que des retraits de navires. Il serait sans doute préférable d'utiliser la valeur des investissements bruts dans la mesure où certains bateaux peuvent rester inscrits bien longtemps après avoir été désarmés. La figure 11.5 montre le nombre des nouveaux navires⁷. On doit parvenir ainsi à représenter relativement précisément les investissements

7

Ces chiffres proviennent également des rapports publiés par la Direction des pêches et sont basés sur le registre des navires de pêche. Nous avons considéré que les navires construits durant l'année t sont immatriculés durant l'année $t+1$ (pendant plusieurs années, il nous a fallu utiliser les chiffres des navires bâtis dans les années précédentes en raison des lacunes dans les séries de données). Tous les navires ne sont pas achevés l'année de leur construction, et l'on constate que le nombre des navires construits durant l'année t continue d'augmenter pendant deux ou trois années après. En revanche, quelques bateaux peuvent être assez rapidement vendus à l'extérieur du pays, ce qui nous a amené à ne pas remonter plus d'un an dans le temps, en considérant que la construction de chacun d'eux ne peut prendre plus d'une année. Les importations de navires d'occasion en provenance d'autres pays ne seront pas

bruts dans les navires. Pour les navires d'une longueur inférieure à 30 mètres il semble y avoir une corrélation entre le nombre des navires et les subventions, mais en revanche pour les navires de plus de 15 mètres, le nombre des navires semble conditionner les subventions et non l'inverse. Cette constatation infirme la théorie selon laquelle les subventions provoquent la variation du nombre des navires et tend à prouver que le surinvestissement dans les navires augmente le besoin de subventions comme nous l'avions déjà souligné plus haut. Pour les navires d'une longueur supérieure à 30 mètres, il ne semble pas y avoir de relation entre les subventions et le nombre des navires construits.

De ce fait, les subventions ne semblent pas être à l'origine d'investissements dans de nouveaux bateaux, sauf en ce qui concerne les plus petits d'entre eux, et il semblerait même qu'il existe une relation de cause à effet inverse, c'est-à-dire que les investissements dans de nouveaux navires entraînent l'augmentation des subventions quelques années après.

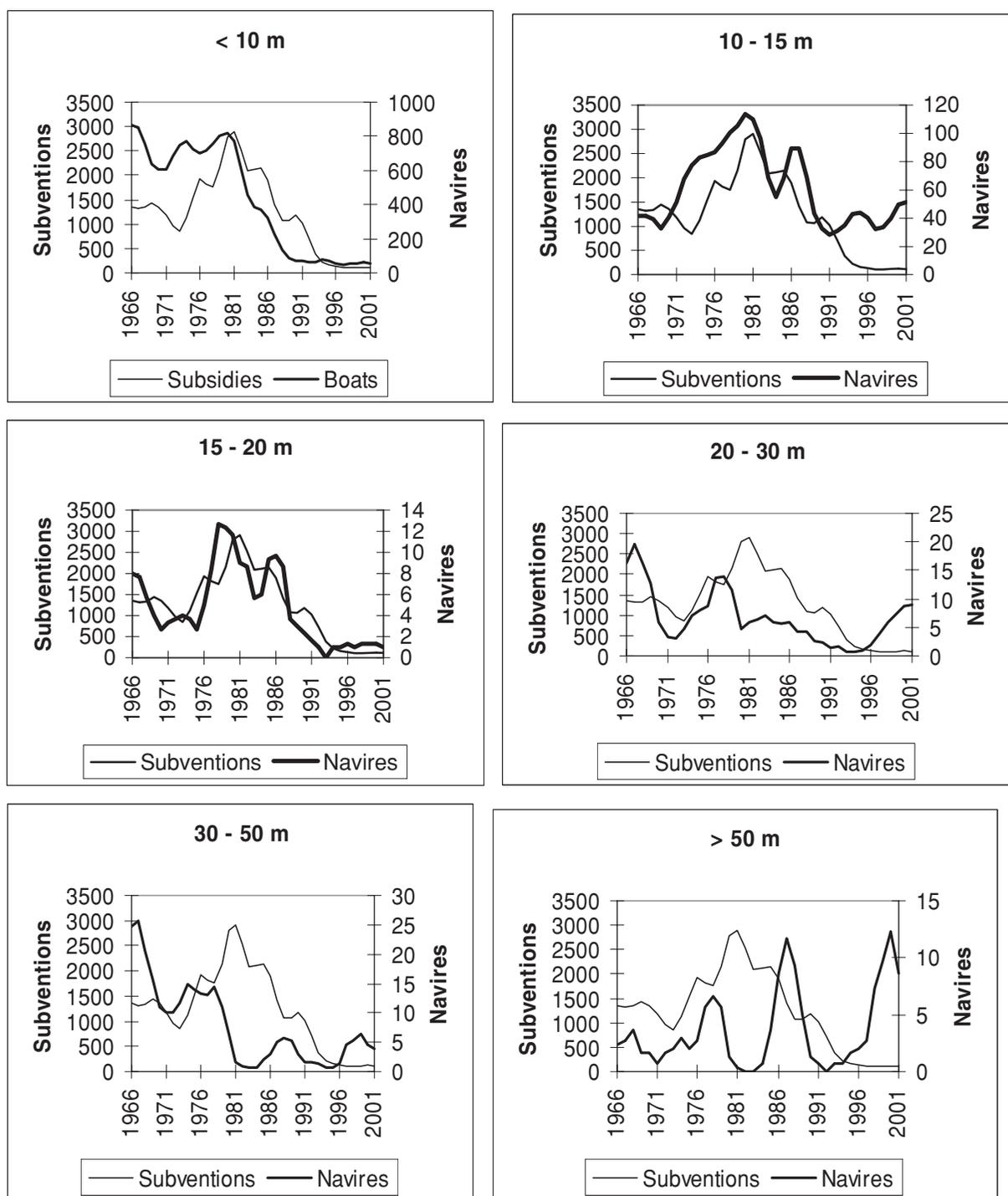
Mais il existe plusieurs types de subventions. Certaines prennent la forme de soutien des prix, d'autres sont destinées à encourager la mise à la casse et la vente des navires de pêche et enfin d'autres encore subventionnent l'investissement dans les navires de pêche par le biais d'aides directes et de bonifications d'intérêts. Le temps passant, les aides à l'investissement et les bonifications d'intérêts sont venues s'ajouter aux subventions versées dans le cadre de l'Accord général. Ces subventions aux investissements ont été versées par l'ex Banque d'État pour la pêche (*Statens Fiskarbank*), qui a été intégrée en 1996 à la Banque d'État pour le développement rural (*Statens distrikts- og utviklingsfond*). On peut voir sur la figure 11.6 les subventions aux investissements dans le secteur de la pêche qui ont été versées par l'intermédiaire de ces deux établissements depuis 1976. Ces chiffres ne sont pas toujours complets pour les années précédant 1991, et il se peut que des subventions de ce type aient déjà existé avant 1976, mais des recherches doivent encore être faites à ce sujet. La figure 11.6 montre également les subventions versées dans le cadre de l'Accord général. En termes relatifs, les subventions aux investissements sont restées peu importantes jusque dans les années 90, période à laquelle les subventions versées dans le cadre de l'Accord général sont tombées à un niveau extrêmement bas⁸.

incluses dans les chiffres en question dès lors que les navires en question ont plus d'un an. Soulignons que la répartition en classe de taille est différente pour cette série de données.

8

Dans ces subventions aux investissements, sont incluses les aides à l'investissement et la bonification d'intérêts. A partir de 1996, ces formes de subventions apparaissent dans les documents budgétaires du ministère des Finances. Ces crédits budgétaires affectés à la Banque de la pêche sont également consignés pour les années 1993-95. De 1986 à 1992, on ne dispose que de chiffres agrégés pour les crédits alloués par le ministère à la Banque de la pêche, desquels nous avons soustrait 17 millions de couronnes chaque année, une somme qui correspond approximativement à la différence entre les crédits budgétaires totaux affectés à la Banque de la pêche et les subventions à l'investissement indiquées pour les années 1993-1995 correspondant probablement aux coûts d'administration. Pour les années 1982-1985, aucun crédit à la Banque de la pêche n'est signalé alors que ces subventions sont notées pour 1976-81. Soulignons, néanmoins, que le marché du crédit norvégien était réglementé jusque dans les années 80, les banques d'État accordant des crédits à faible taux d'intérêt et les taux d'intérêt des banques privées étant également contrôlés. Les investissements dans les navires de pêche dans les années qui ont précédé la suppression de la réglementation des taux d'intérêt étaient probablement limités par le budget de la Banque de la pêche sachant, toutefois, qu'il n'était pas interdit de s'adresser à des banques privées pour le financement de ces investissements.

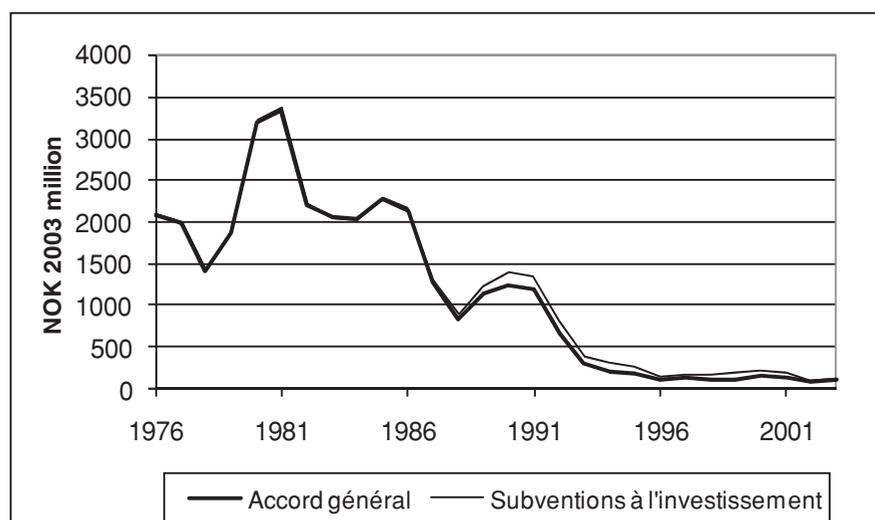
Figure 11.5. Subventions à la pêche (millions de NOK, 2003) et nombre de nouveaux navires de différentes (Moyenne mobile sur trois ans)



Source : Bureau central de statistique de Norvège et Direction des pêches.

Figure 11.6. Subventions versées dans le cadre de l'Accord général et subventions à l'investissement accordées par les banques

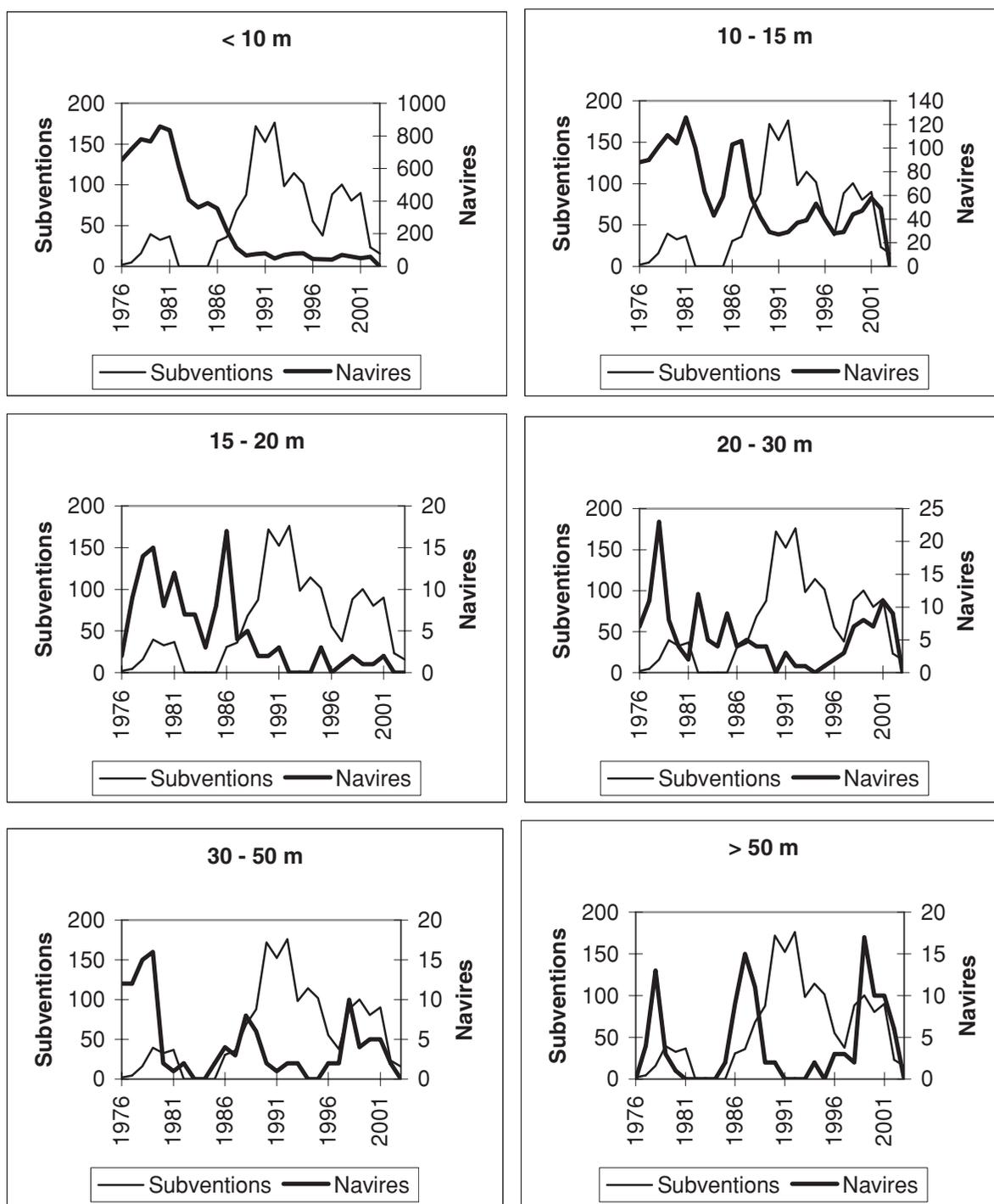
(en millions NOK 2003)



Source : Ministère de la Pêche, budget national annuel (St. meld. nr. 1), pour différentes années.

On peut voir sur la figure 11.7 les subventions aux investissements et le nombre des nouveaux navires (les séries chronologiques n'ont pas été lissées dans ce cas). Ces subventions ont atteint leur chiffre record au début des années 90 mais ne semblent avoir eu aucun effet sur l'investissement à l'époque. A la fin des années 90, après la disparition quasi totale des subventions classiques, on peut observer l'existence d'une relation entre les subventions aux investissements et l'investissement dans les navires d'une longueur supérieure à 20 mètres et d'une longueur de 10 à 15 mètres. A la fin des années 70, les subventions aux investissements n'ont apparemment stimulé que les investissements dans de petits navires (d'une longueur inférieure à 20 mètres).

Figure 11.7. Subventions aux investissements (millions de NOK 2003) et nombre de nouveaux navires de différentes tailles



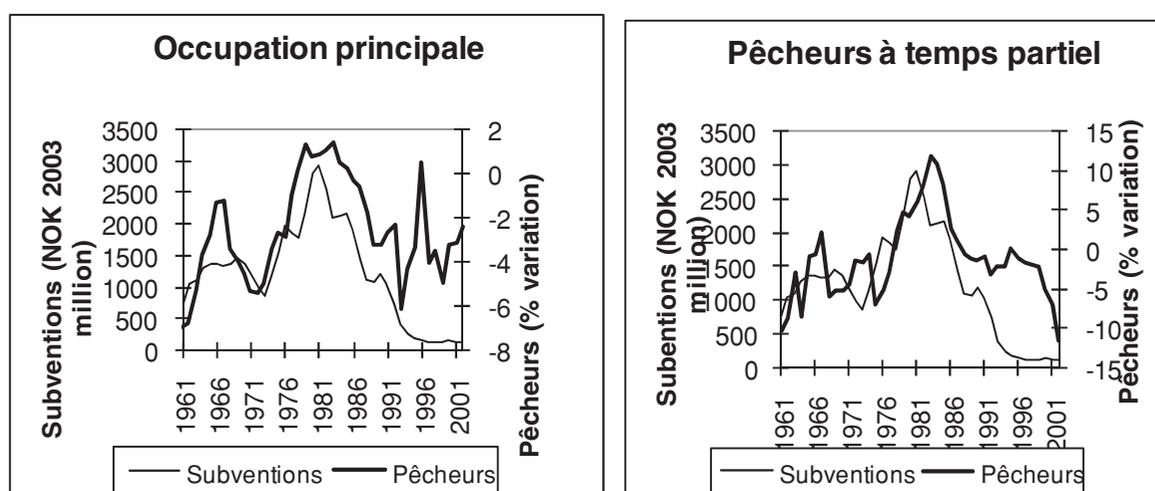
Source : Bureau central de statistique de Norvège et Direction des pêches.

Subventions et emploi

En Norvège, les pêcheurs doivent s'inscrire sur un registre. Ce registre permet de vérifier si la pêche est une source de revenu partielle ou principale. En 1982, le registre a été remanié, et les définitions ont été modifiées, de sorte que les nombres avant et après cette date ne sont plus comparables à proprement parler, et les chiffres de 1982 font défaut. Nous avons réglé ce problème en analysant la variation du nombre de pêcheurs d'une année sur l'autre, en interpolant cette variation entre 1981 et 1983. C'est en partie pour cette raison que nous avons choisi d'analyser la moyenne mobile sur trois ans aussi bien pour l'évolution du nombre de pêcheurs que pour le niveau des subventions. En outre, de même que pour les investissements, l'impact des subventions sur le nombre des pêcheurs devrait a priori s'échelonner sur une certaine durée, et des subventions maintenues dans le temps auront vraisemblablement plus d'effet sur l'augmentation du nombre des pêcheurs ou sur le ralentissement du déclin de ce nombre que des subventions provisoires.

Figure 11.8. Subventions à la pêche et variation du nombre de pêcheurs dont la pêche est la principale source de revenu

(Moyennes mobiles sur trois ans)



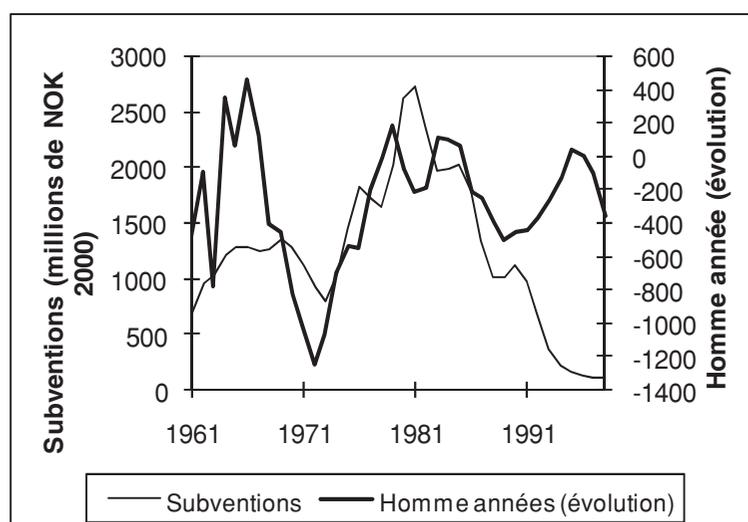
Source : Bureau central de statistique de Norvège : Statistiques de la pêche et ministère de la Pêche, documents budgétaires annuel et rapport sur les subventions à la pêche, pour diverses années.

On peut voir sur la figure 11.8 le niveau des subventions en valeur constante et la variation du nombre des pêcheurs que la pêche soit leur principale source de revenu ou une activité à temps partiel. Les subventions semblent avoir ralenti le déclin du nombre des pêcheurs des deux catégories. Après la disparition presque totale des subventions dans les années 90, la corrélation devient faible ; le nombre de pêcheurs à temps partiel a chuté brutalement aux environs de l'an 2000 tandis que le nombre des pêcheurs dont la pêche est la principale source de revenu a continué à baisser mais à un rythme annuel très variable.

Le nombre de pêcheurs inscrits donne une estimation approximative de la main-d'œuvre dans le secteur. Le Bureau central de statistique de Norvège a estimé le facteur travail dans le secteur de la pêche. La figure 11.9 représente les subventions à la pêche et

la variation de la main-d'œuvre employée dans le secteur (moyennes mobiles sur trois ans). Les conclusions que l'on peut tirer de cette figure sont pour ainsi dire les mêmes que celles de la figure 11.8 ; les subventions semblent avoir ralenti le déclin du nombre d'hommes-années jusqu'à la fin des années 80 lorsque les subventions ont commencé à diminuer.

Figure 11.9. Subventions à la pêche et nombre d'hommes-années (évolution) dans le secteur de la pêche
(Moyennes mobiles sur trois ans)



Source : Bureau central de statistique de Norvège : Statistiques de la pêche et ministère de la Pêche, documents budgets annuels et rapports sur les subventions à la pêche, pour diverses années.

Il en ressort que les subventions ont ralenti le déclin du nombre de marins pêcheurs employés dans le secteur et se sont même traduites par une inversion de cette tendance certaines années. Cette observation correspond à la déduction précédente selon laquelle les subventions ont stimulé les investissements dans les petits navires. Ces navires sont ceux qui, dans la flotte de pêche, emploient le plus de main-d'œuvre.

Subventions et stocks

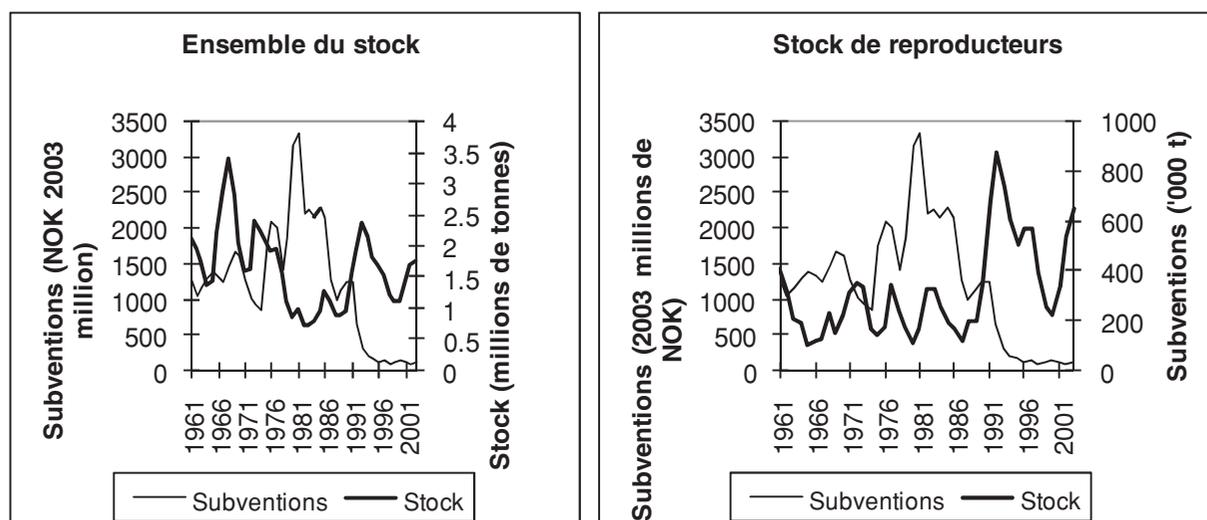
Les subventions à la pêche ont-elles entraîné une surexploitation des stocks halieutiques ? L'effondrement du stock de harengs Atlanto-Scandien dont beaucoup ont entendu parler s'est en fait produit à la fin des années 60 avant le véritable envol des subventions à la pêche. Cet effondrement a été attribué aux progrès technologiques (palan mécanique, sonar) qui se sont concentrés sur une période assez courte, auxquels il faut ajouter la vulnérabilité implicite des poissons se déplaçant en bancs et le fait que l'accès à ce stock n'était pas réglementé. La variation du climat océanique n'est peut être pas étrangère également à ce phénomène.

Il y a plus de raisons de penser que le stock de morue polaire du nord-est a été affecté par les subventions. Ce stock est celui qui sur le plan économique revêt la plus grande importance pour le secteur de la pêche en Norvège ; la filière morue polaire a

certainement bénéficié de la majorité des subventions. La corrélation qu'il peut y avoir entre les subventions et l'épuisement du stock mérite de ce fait d'être examinée.

Comme nous l'avons déjà signalé, un régime de quota total des captures a été instauré à partir de 1980 environ pour l'exploitation de ce stock de sorte que les subventions devraient avoir eu un impact principalement avant cette date. Les subventions élevées qui ont été versées à la fin des années 70 et au début des années 80 peuvent avoir été à l'origine d'un certain déclin de ce stock. Comme le stock exploitable est formé de plusieurs classes d'âge, toute surexploitation provoquée par les subventions aura eu forcément des répercussions sur plusieurs années. Ce stock a connu un déclin du début des années 70 à la fin des années 80 avec une période brève de rétablissement au milieu des années 80. Comme nous l'avons souligné précédemment, outre les variations environnementales, il subit les effets des prélèvements tant des flottes étrangères que des flottes norvégiennes, de sorte que l'on ne peut conclure aisément que les subventions norvégiennes sont responsables de son déclin, même si cette évolution cadre certainement avec cette hypothèse. Après la quasi disparition des subventions dans les années 90, l'état du stock s'est légèrement amélioré par rapport à la période où de fortes subventions étaient versées. Soulignons, toutefois, que l'absence de subventions ne peut avoir eu qu'un effet indirect dans cette dernière période étant donné que les captures totales étaient régulées.

Figure 11.10. Subventions à la pêche et stock de morue polaire du nord-est



Source : (pour le stock de morue) : CIEM, Rapport du Groupe de travail sur la pêche de l'Arctique, 2004, tableau 3.24.

On peut faire valoir que les subventions norvégiennes ont surtout eu un effet négatif sur le stock de reproducteurs dans la mesure où la Norvège exploite essentiellement cette partie du stock (les animaux fraient dans la ZEE norvégienne). La figure 11.10 représente aussi les subventions norvégiennes à la pêche et la biomasse féconde du stock de morue polaire du nord-est. Jusqu'en 1990 environ, le stock de reproducteurs a fluctué sans que l'on puisse véritablement dégager une tendance, mais depuis cette date, cette biomasse féconde est devenue nettement plus importante. La frénésie des subventions des années 70 et du début des années 80 ne semble pas avoir provoqué un déclin de cette partie du stock jamais observé jusque là.

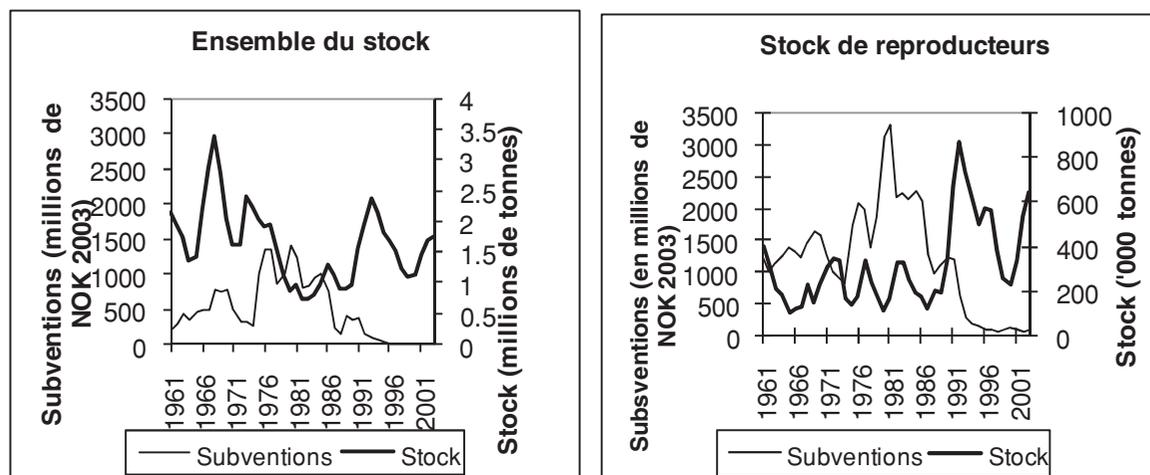
Le rétablissement de la biomasse féconde qui est intervenu dans les années 90 coïncide avec la diminution des subventions. Toutefois, l'existence d'une relation de cause à effet entre ces deux phénomènes est extrêmement improbable. En effet, l'exploitation du stock de reproducteurs a été soumise à un régime réglementaire d'une sévérité sans précédent en 1989-1991, période pendant laquelle les quotas de capture ont été fixés à des niveaux très bas. Les raisons qui ont été à l'origine de ce durcissement du régime d'exploitation sont, d'une part, l'impression d'un effondrement record de cette partie du stock et, d'autre part, le désastre qui a frappé la morue du nord pêchée à Terre Neuve, un événement que le gouvernement norvégien souhaitait éviter à tout prix. Avec le recul, on s'aperçoit aujourd'hui que la situation n'était pas aussi mauvaise qu'elle le semblait alors.

Les chiffres que nous avons examinés englobent toutes les subventions prévues dans le cadre de l'Accord général. Comme nous l'avons dit, il est probable qu'elles ont dans leur grande majorité été versées aux pêcheurs de morue polaire. Il est possible de citer quelques subventions qui ont été spécifiquement destinées à cette pêche. Il s'agit notamment du soutien des prix de la morue et de poissons similaires ainsi que des subventions pour les appâts⁹. La figure 11.11 présente ces subventions et l'évolution du stock de morue polaire du nord-est. Les subventions spécifiquement destinées à la pêche à la morue évoluent globalement comme l'ensemble des subventions, de sorte que les mêmes conclusions s'appliquent aux deux.

Pour résumer l'analyse sur les stocks et les subventions, ajoutons que certains signes laissent à penser que les subventions dans les années 70 et au début des années 80 ont favorisé une exploitation plus intense et un déclin du stock, sachant toutefois que cet effet n'est pas particulièrement marqué. Bien entendu, cela ne signifie pas que les subventions n'ont aucune incidence sur l'effort de pêche et les stocks ; en fait, leurs influences sont difficiles à déceler en ce concerne les stocks soumis à de fortes fluctuations d'origine environnementale et exploités par d'autres pays qui peuvent avoir adopté des politiques radicalement différentes.

⁹ D'autres subventions ont certainement été versées au profit de la pêche à la morue, mais elles ne peuvent être directement repérées. Les subventions sont classées par catégorie dans les *Statistiques de la pêche du Bureau central de statistique de Norvège*.

Figure 11.11. Subventions spécifiquement destinées à la pêche à la morue et stock de morue polaire du nord-est



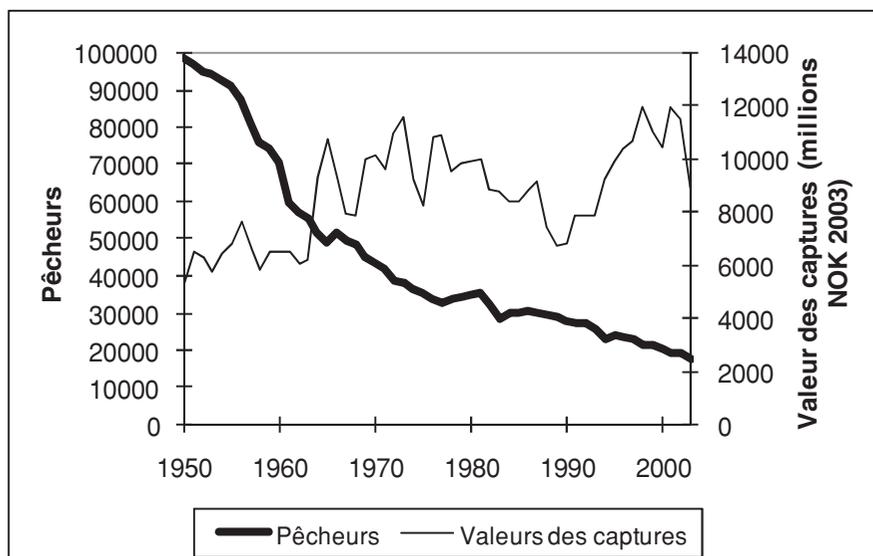
Source : (pour le stock de morue) : CIEM, Rapport du Groupe de travail sur la pêche de l'Arctique, 2004, tableau 3.24.

Quelques tendances à long terme de la pêche en Norvège

L'évolution de la valeur des captures, en valeur constante, ainsi que le nombre de pêcheurs en Norvège depuis 1950 sont représentés sur la figure 11.12. Alors que la valeur des captures a en gros doublé, le nombre des pêcheurs a diminué d'environ 80 %. Ces deux évolutions conjuguées impliquent que la valeur des captures par pêcheur a à présent décuplé par rapport à 1950 (figure 11.13).

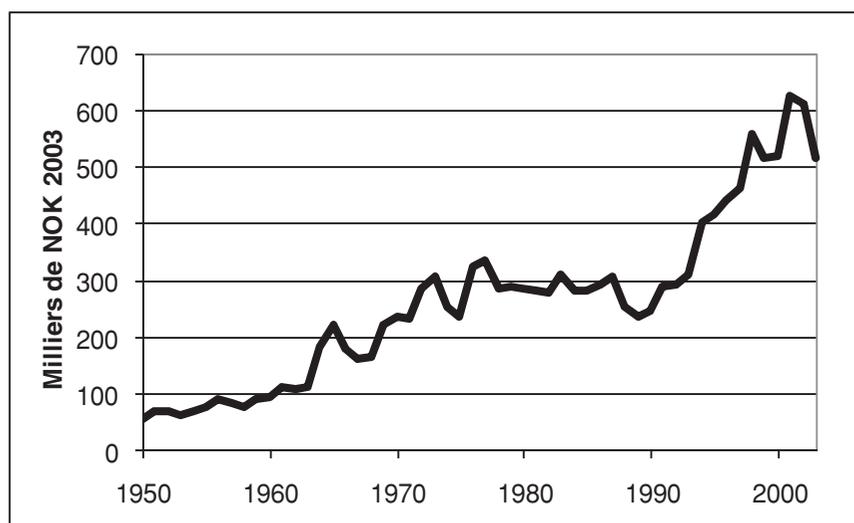
Que se serait-il passé si le nombre des pêcheurs était resté constant ? Les stocks halieutiques dans la ZEE norvégienne et dans les eaux avoisinantes sont depuis longtemps pleinement exploités et peut-être même surexploités de sorte que toute augmentation de la valeur des captures au-delà de leur valeur actuelle est impossible : chaque pêcheur aurait donc vu la valeur de ses captures diminuer et par là même de ses revenus qui seraient devenus inférieurs à un niveau raisonnable par rapport à des professions comparables. Il va sans dire que cela n'aurait jamais pu se produire. Cet exemple permet en fait d'illustrer le moyen de préserver les revenus des pêcheurs dans une économie où la productivité et les revenus dans les autres secteurs augmentent. La productivité de la pêche qui depuis longtemps a atteint la limite de ce que les stocks halieutiques peuvent supporter ne peut être augmentée que grâce à des améliorations technologiques qui contribuent au maintien des revenus dans le secteur alors que le nombre des pêcheurs baisse.

Figure 11.12. Valeur des captures et nombre de pêcheurs (les pêcheurs à mi-temps inclus) en Norvège



Source : Bureau central de statistique de Norvège.

Figure 11.13. Valeur des captures par pêcheur en Norvège



Source : Calculé à partir des données portées sur la figure 11.12.

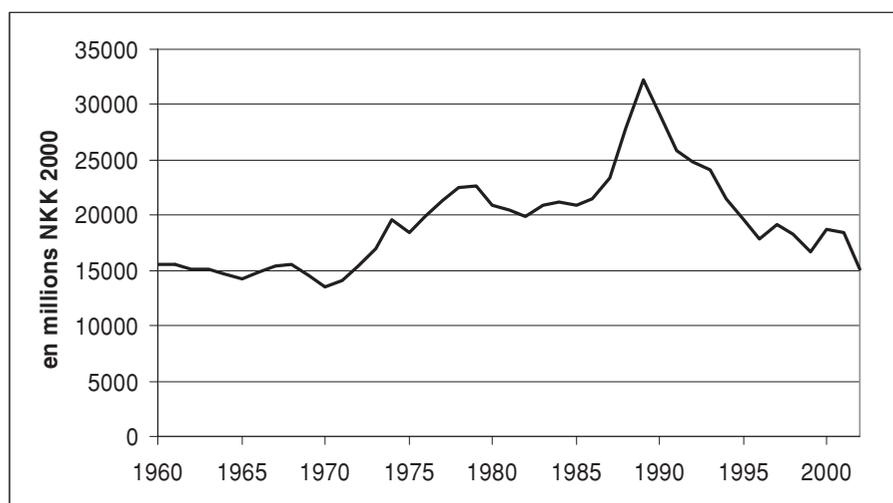
On peut constater sur la figure 11.12 que le nombre de pêcheurs a légèrement augmenté à la fin des années 70 et au début des années 80 à une époque où les subventions atteignaient un pic. Nous pouvons donc observer là encore (voir figure 11.8) que les subventions ont retardé l'introduction indispensable d'ajustements structurels dans le secteur. La figure 11.13 met en évidence la stagnation de la valeur des captures par pêcheur à la fin des années 70 et tout au long des années 80 en dépit de très fortes subventions, versées en majorité sous forme de soutien des prix, qui ont permis de maintenir la valeur des captures. Il se peut néanmoins que la valeur des captures par

pêcheur ait stagné en raison des subventions et non pas malgré les subventions parce que celles-ci ont contribué à ralentir les ajustements structurels nécessaires dans le secteur.

Après la quasi-disparition des subventions dans les années 90, la valeur des captures par pêcheur a bien progressé jusqu'en 2000 environ. Il se peut que la relation entre les subventions et la productivité soit ici inversée ; comme nous l'avons déjà laissé entendre à plusieurs occasions, les subventions risquent d'empêcher les réformes structurelles indispensables au maintien de l'accroissement de la productivité dans le secteur, une condition incontournable pour qu'à terme le revenu des pêcheurs augmente dans les mêmes proportions que le revenu des travailleurs d'autres secteurs comparables. Même si la progression des captures et des prix est sans nul doute en grande partie responsable de l'évolution favorable du secteur dans les années 90, le revenu par pêcheur n'aurait jamais augmenté si fortement si le nombre de ceux-ci n'avait pas continué de baisser.

Comment peut-on expliquer l'augmentation de la productivité des pêcheurs en dépit de la pleine exploitation ou de la surexploitation des stocks ? On est tenté d'attribuer cette augmentation à la hausse du capital réel. La figure 11.14 représente l'évolution du capital réel dans le secteur de la pêche en Norvège depuis 1960¹⁰. Contre toute attente peut-être, le capital réel n'est pas plus important aujourd'hui dans le secteur qu'il ne l'était au début des années 60 après être passé par un niveau record dans les années 80 ; mais, comme le nombre des pêcheurs a diminué, le capital réel par pêcheur a augmenté. Ceux qui connaissent bien la théorie de la croissance économique ne s'étonneront probablement pas toutefois de la progression limitée du capital réel. Un des enseignements de la théorie de la croissance est que la source la plus constante de croissance économique est le progrès technologique et non l'accumulation de capital. Un million de couronnes, compte tenu de la variation de la valeur de la monnaie, permet d'acheter un équipement totalement différent et beaucoup plus productif qu'il y a trente ou quarante ans.

Figure 11.14. Capital réel dans le secteur de la pêche en Norvège



Source : Bureau central de Statistique de Norvège.

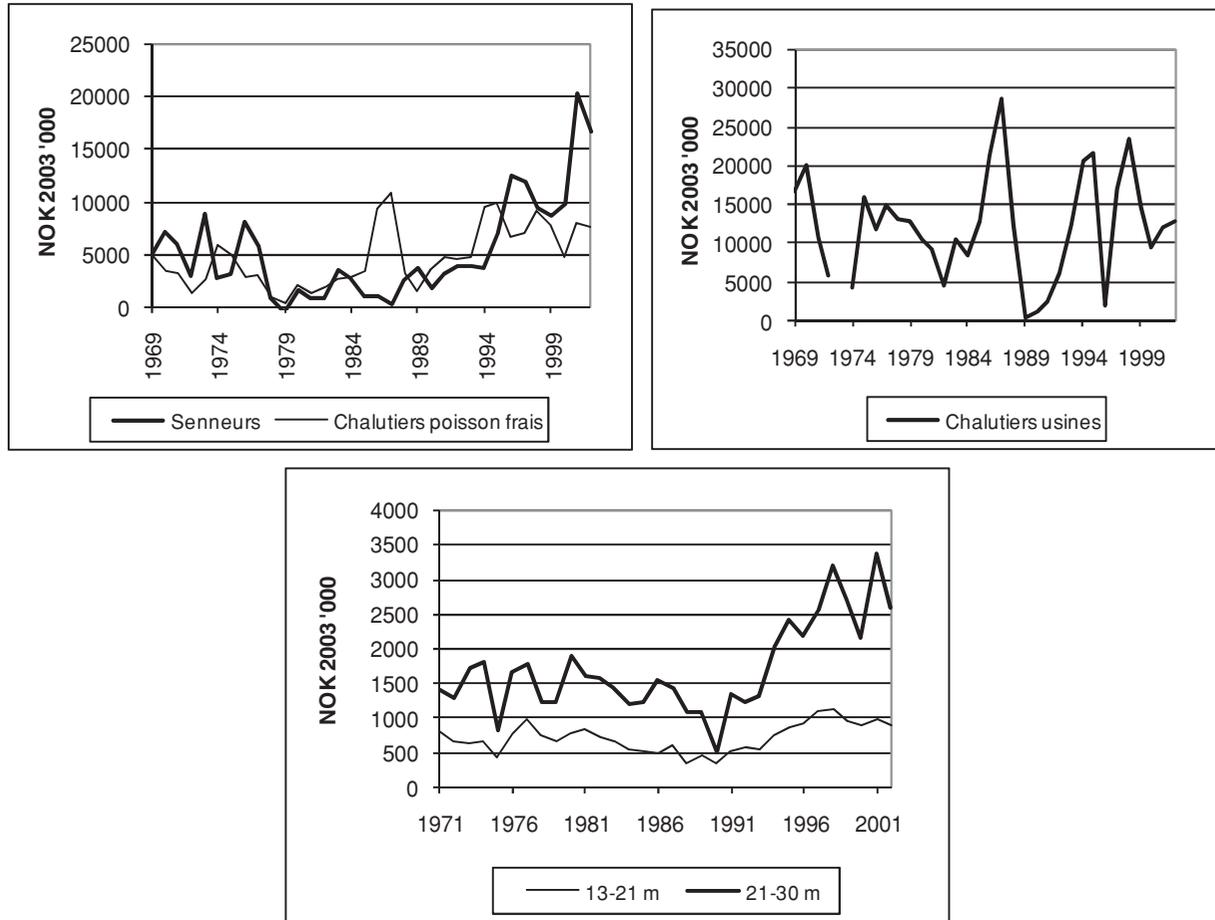
¹⁰ Les chiffres à partir de 1970 proviennent du Bureau central de statistique de Norvège. Les chiffres pour le période 1960-1970 ont été calculés en utilisant les chiffres du capital réel publié dans les statistiques de la pêche 1965-1970 et les chiffres de l'investissement net de 1960 à 1965.

Qu'est-il advenu de la rentabilité de la flotte de pêche ? La série chronologique la plus longue de données dont nous disposons est celle qui concerne les salaires potentiels (*lønnsevne*). Il s'agit de ce qui reste après avoir soustrait du chiffre d'affaires tous les coûts, notamment le coût du capital, mais sans compter le coût de l'équipage. Il est peut-être préférable de donner ce chiffre par homme-année ou une autre unité de facteur travail, mais ces séries ont cessé d'être publiées dans les années 90. Les données dont nous disposons sont les salaires potentiels par navire, et, pour des groupes de navires formés de bateaux relativement similaires, cette donnée est probablement pour la période considérée une mesure acceptable de l'évolution de la rentabilité de la flotte. Rappelons qu'en principe tous les coûts du capital ont été soustraits ; toutefois, le calcul des coûts du capital a évolué dans le temps, notamment le calcul du coût d'opportunité des fonds propres. Les salaires potentiels doivent englober à la fois les salaires de l'équipage et tout surcroît de bénéfice ou le contraire. Le groupe de navires que nous étudierons est formé de senneurs à senne coulissante de grande taille, de grands chalutiers spécialisés dans le poisson frais, de chalutiers ayant à leur bord des installations de transformation et de navires d'une longueur de 13 à 21 mètres et de 21 à 30 mètres¹¹.

¹¹

La définition de ces groupes a changé dans le temps. Les grands senneurs à senne coulissante sont des navires d'une capacité de charge de plus de 8 000 hectolitres à l'exclusion toutefois des navires qui utilisent également des chaluts pélagiques pour capturer du merlan bleu. Avant 1977, la longueur de ces navires était mesurée en pieds et, pour cette période, ce groupe était formé de navires d'une longueur supérieure à 140 pieds. Les grands chalutiers spécialisés dans le poisson frais sont des chalutiers à pêche arrière jaugeant plus de 250 tjb (200 avant 1976). Les chalutiers équipés à leur bord d'installations de transformation sont classés dans la catégorie des chalutiers usines avant 1977.

Figure 11.15. Salaires potentiels pour divers groupes de navires de pêche norvégiens



Source : Direction des pêches : Étude sur les coûts et les bénéfices.

La figure 11.15 représente les salaires potentiels de ces cinq groupes de navires de pêche. Avant le milieu des années 90, le salaire potentiel des grands senneurs à senne coulissante et des chalutiers spécialisés dans le poisson frais n'était pas franchement différent, mais, dans la période qui a suivi, les senneurs à senne coulissante se sont détachés et leur salaire potentiel a augmenté. Nous reparlerons de ces senneurs dans la section qui suit. En ce qui concerne les chalutiers spécialisés dans le poisson frais, on n'a observé qu'une augmentation moyenne dans les années 90. Le salaire potentiel des chalutiers équipés d'installations de transformation a énormément varié mais sans que l'on puisse dégager une véritable tendance. Ces navires sont ceux qui se caractérisent par la plus forte intensité de capital et de ce fait ceux pour lesquels les fluctuations de la valeur des captures devraient produire les plus fortes variations des bénéfices après soustraction de tous les coûts en dehors des coûts de la main-d'œuvre. Pour les navires d'une longueur de 21 à 30 mètres, nous observons une forte augmentation du salaire potentiel dans les années 90 alors que pour les petits bateaux l'augmentation est négligeable. Rappelons, comme nous l'avons constaté ci-dessus, qu'après 1990, d'importants capitaux ont été investis dans les navires d'une longueur supérieure à 20 mètres, ce qui pourrait s'expliquer par une amélioration de la rentabilité.

Subventions à la restructuration

On a souligné par ailleurs que l'effet nuisible des subventions dans le secteur de la pêche dépend énormément de la gestion des pêcheries. Lorsque cette gestion est efficace, les subventions n'entraînent pas un épuisement des stocks mais simplement l'accroissement des coûts de la pêche. Lorsque la gestion s'appuie sur des QIT, les subventions ont pour seul effet d'augmenter les bénéfices des propriétaires de navires ou de l'équipage, et éventuellement des deux, les premiers étant fortement incités à maintenir les coûts à un niveau bas de toute manière.

En présence d'une gestion efficace des stocks, on peut même aller jusqu'à dire que les subventions peuvent être utilisées pour favoriser une restructuration de la flotte de pêche, à condition que celles-ci restent provisoires et ne servent pas à alimenter les activités halieutiques. Au fil des ans, le gouvernement norvégien a eu recours à ces subventions qui ont eu au moins un succès partiel. Nous examinerons dans cette section ces subventions et leurs effets. Cette section s'inspire d'un document de travail et d'un exposé présenté lors d'un atelier qui s'est tenu à San Diego en 2004 sur les effets des programmes de rachat¹².

Le premier programme de rachat, mis en place en 1979, a été maintenu jusqu'en 1995. Pendant cette période, un peu plus d'un milliard de couronnes courantes ont été dépensées pour ce programme. La moitié de cette somme a servi à financer le rachat des senneurs à senne coulissante. Comme apparemment c'est pour ce segment de la flotte que ce programme a été le plus performant, nous commençons par décrire les effets du programme pour celui-ci. Le tableau 11.1 indique les différents postes du programme de rachat de 1979 à 1995.

Tableau 11.1. Total des dépenses de rachat

(1979-1995)

	Millions de couronnes	Nombre de Navires
Flotte côtière	324.0	706
Sprat	6.3	26
Chasse à la baleine	3.2	10
Chalutiers pélagiques	65.0	57
Chalutiers morutiers	146.2	28
Senneurs à senne coulissante	449.7	102
Chasse au phoque	12.5	12
Petits chalutiers	10.7	4
Chalutiers crevettiers	2.3	1
Autres	18.3	
Total	1,038.2	946

Source : Statens Fiskarbank.

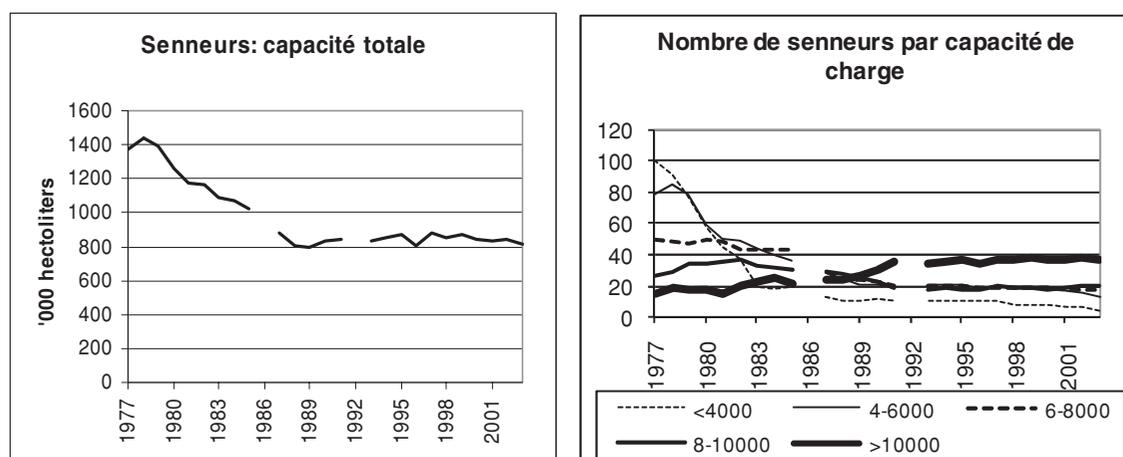
Le fait que le programme de rachat ait bien fonctionné pour les senneurs à senne coulissante s'explique par la réglementation de cette pêcherie. Après l'effondrement du

¹²

Cf. Hannesson, R.: "Buy-back programs for fishing vessels in Norway", Working Paper No. 13, 2004, SNF, Bergen.

stock de harengs aux alentours de 1970, cette flotte a été soumise à un régime de permis. Tous les navires d'une certaine taille (30 mètres ou 1 500 hectolitres de capacité de charge) étaient contraints d'avoir une licence spécifique qui stipulait leur capacité de charge. Peu de temps après, les principaux stocks exploités par ces navires ont été soumis à un régime de quotas. Les quotas ont été répartis, conformément à une règle précise d'attribution, en unités individuelles définies selon la capacité du navire mentionnée dans la licence. Toutefois, les navires étaient trop nombreux pour pêcher les quantités autorisées. En outre, des économies d'échelle sont réalisables dans ce secteur où les grands navires sont plus rentables que les petits, du moins jusqu'à une certaine limite et à condition qu'ils soient utilisés au maximum de leurs capacités.

Figure 11.16. Senneurs à senne coulissante soumis en Norvège à un régime de licence : capacité totale de la flotte et nombre de navires dans les différentes classes de taille (capacité de charge en hectolitres)



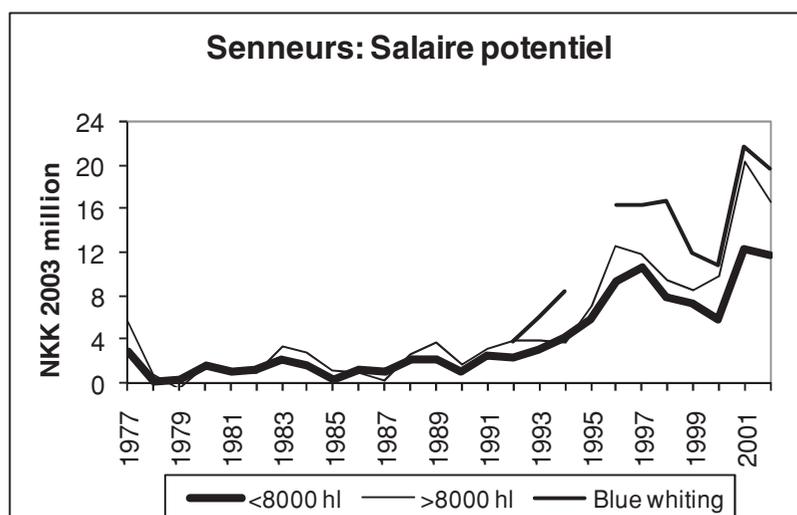
Source : Bureau central de statistique de Norvège : Statistiques de pêches et Direction des pêches.

Bien qu'à l'origine la cession de la licence au plus proche parent n'ait pas été prévue, dans la pratique, les licences sont devenues très rapidement transférables sans restriction. Du fait des économies d'échelle, il était rentable d'acheter la licence d'un petit navire, de rajouter celle-ci à celle de son propre navire et ensuite de racheter un nouveau navire dont la capacité de charge était égale à la somme de celle des deux navires. Le programme de rachat s'est révélé utile à deux égards : certains navires sont ainsi sortis de la flotte et leur licence a été annulée, augmentant par là même les quotas dont disposaient les navires qui restaient dans la pêche. Certains propriétaires de navires ont obtenu des primes pour les aider à mettre leurs navires à la casse, et, en outre, ont pu vendre leur licence à d'autres propriétaires. On a ainsi assisté à une restructuration au profit d'un plus petit nombre de plus grands navires plus rentables. La figure 11.16 montre cette évolution. La capacité totale de la flotte a commencé à diminuer immédiatement après la mise en place du programme de rachat (1979). Le nombre de petits senneurs à senne coulissante (d'une capacité de charge de moins de 6 000 hectolitres) a décliné tandis que le nombre des grands senneurs a augmenté par le jeu des économies d'échelle.

Quels ont été les résultats de cette restructuration en termes de rentabilité ? La figure 11.17 montre les salaires potentiels de trois groupes de senneurs. Il a nettement progressé depuis le début des années 90. Avant d'imputer un peu hâtivement ce résultat au programme de rachat, soulignons que la plus grande partie de l'argent dépensé l'a été

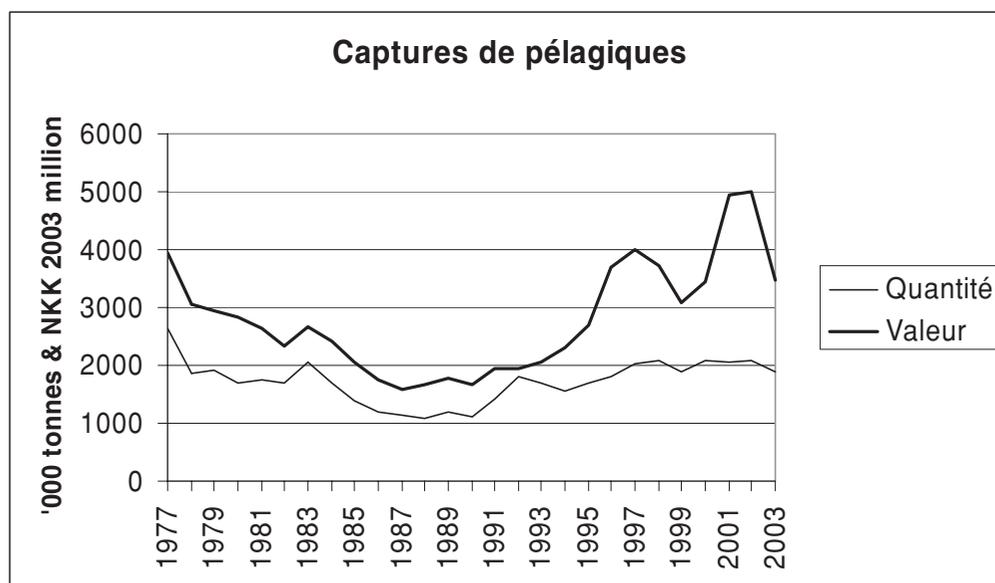
dans les premières années (1979-83) en dépit d'un pic en 1987-91 (voir tableau 11.2). Néanmoins, il n'est pas exagéré d'attribuer le succès à ces programmes. La valeur des captures de pélagiques, qui sont pour l'essentiel pêchés par les senneurs à senne coulissante a continué de diminué jusqu'à la fin des années 80 (voir figure 11,18). De ce fait, dans les premiers temps, le programme de rachat a permis uniquement d'éviter que la chute de la valeur des captures ne se traduise par une baisse incessante du salaire potentiel dans la flotte de senneurs ; comme on peut le voir sur la figure 11.17, le salaire potentiel est resté relativement stable après le lancement du programme de rachat jusqu'à la fin des années 80. Dans les années 90, et en particulier après 1995, le salaire potentiel a enregistré une nette hausse. Cette augmentation est due à l'accroissement des captures et surtout à la hausse des prix du poisson sachant que ces gains n'ont pas été érodés par l'entrée dans la pêcherie de nouveaux navires ; la capacité totale de la flotte est restée relativement stable en dépit d'un salaire potentiel élevé et croissant par navire. La raison en est bien sûr le régime de licence qui interdit toute nouvelle entrée mais qui, dans le même temps, a contribué à prolonger les effets positifs du programme de rachat.

Figure 11.17. Salaire potentiel par navire pour trois groupes de senneurs



Source : Direction des pêches : Étude sur les coûts et les bénéfices.

Figure 11.18. Captures (valeur et poids) de pélagiques en Norvège



Source : Bureau central de statistique de Norvège : Statistiques de pêche et Direction des pêches

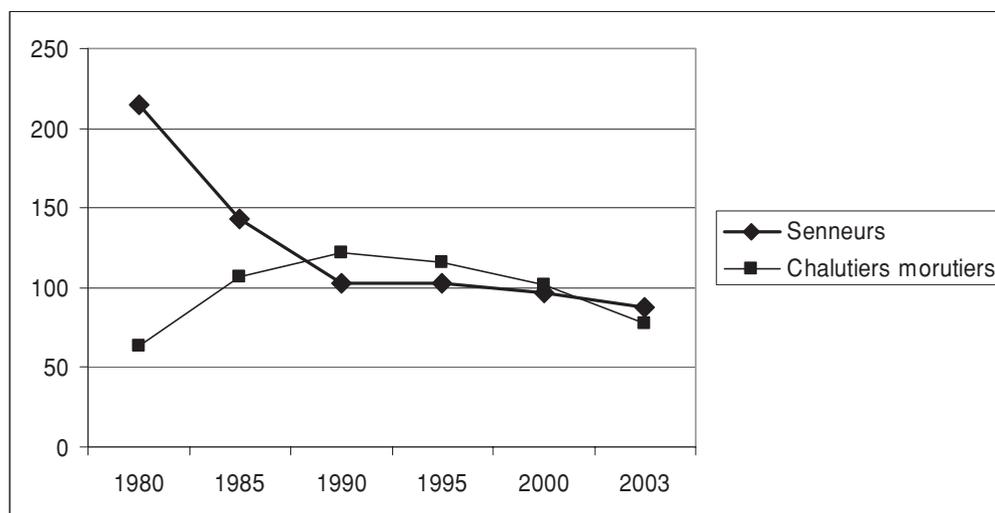
Tableau 11.2. Primes de mise à la casse ou de vente des senneurs à senne coulissante

Période	Million de NOK	Nombre de Navires
1979-83	225.2	67
1984-86	24.5	5
1987-91	193.8	29
1992-93	3.0	1
	446.5	102

Source : Statens fiskarbank.

Le programme de rachat n'a pas eu le même succès pour les autres segments de la flotte. La raison en est que, d'une part, les crédits consentis ont été moins importants et que, d'autre part, et c'est là la raison principale, l'entrée dans ces pêcheries était moins strictement contrôlée jusqu'à une période très récente. La figure 11.19 montre l'évolution du nombre des licences de pêche à la senne coulissante par rapport aux licences de chalutage de la morue depuis 1980. Tandis que le nombre des licences de pêche à la senne coulissante passait de 215 à 88, le nombre des licences de chalutage de la morue a pratiquement doublé entre 1980 et 1990. Même si le nombre de ces licences a depuis diminué, il reste supérieur à ce qu'il était en 1980. En outre, nous observons que le salaire potentiel des grands chalutiers spécialisés dans le poisson frais n'a crû que modérément dans les années 90, voir pas du tout quand on le compare à celui du milieu des années 80.

Figure 11.19. Nombre de licences de pêche à la senne coulissante et de pêche au chalut de la morue en Norvège



Source : Direction des pêches

Conclusion

Plusieurs conclusions intéressantes peuvent être tirées de l'expérience de la Norvège en matière de subventions à la pêche. Premièrement, les subventions destinées à être provisoires et à rendre moins pénibles les effets des ajustements structurels ont tendance à se pérenniser dans la mesure où ces effets ne perdent pas leur caractère douloureux. Des raisons peuvent être avancées en faveur d'une transition plus progressive, les groupes d'intérêt se mobilisent pour conserver les subventions et trouvent de nouveaux arguments en faveur de leur maintien. En Norvège, la découverte du pétrole et du gaz a joué un rôle déterminant en la matière dans la mesure où elle a donné naissance à une série d'idées sur la construction d'une société modèle. Lorsque les prix du pétrole ont chuté en 1986, le temps des économies est venu, et les subventions à la pêche ont été pour ainsi dire supprimées en même temps que toute une série d'autres réformes économiques destinées à éradiquer l'inflation endémique et à assainir les finances publiques.

En deuxième lieu, soulignons que la suppression des subventions n'est pas forcément synonyme de désastre et de désespoir. La disparition des subventions à la pêche est passée remarquablement inaperçue. Pourtant, le moment n'était pas propice à tous égards. Dans les années 90, les temps étaient durs pour la pêche à la morue ; le quota de morue avait été abaissé à un niveau record provoquant la faillite de certains pêcheurs. Pourtant, les subventions à la pêche étaient beaucoup plus faibles qu'auparavant (voir figure 1) et à mesure que la situation devenait plus favorable, elles ont plus ou moins disparu. La rentabilité de la pêche n'est pas inférieure à ce qu'elle était à l'époque des subventions et même dans certaines pêcheries, elle est meilleure. Inversement, au lieu d'apporter une solution à l'insuffisance des chiffres d'affaires et des revenus dans le secteur, les subventions peuvent produire un phénomène de boule de neige, leurs besoins devenant de plus en plus importants. En effet elles peuvent favoriser des investissements excessifs qui se traduisent par une baisse des revenus dans le secteur. On a pu observer ce cercle vicieux en Norvège à la grande époque des subventions dans les années 70 et 80.

Troisièmement, le choix du bon moment est décisif. Il faut tenir compte de deux éléments. Premièrement, pour pouvoir réformer, un sentiment de crise est habituellement indispensable. La chute spectaculaire des prix du pétrole en 1986 a offert une occasion idéale et a nettement fait ressortir la nécessité de modérer certains excès dans les finances publiques norvégiennes et dans la politique économique en général. Deuxièmement, la suppression des subventions est nettement moins douloureuse dans le secteur si elle intervient dans une période faste du cycle de la pêche. Les captures et les prix des produits de la pêche ont considérablement augmenté dans les années qui ont suivi 1990, ce qui a permis de supprimer les subventions sans effet trop pénible.

Quatrièmement, la suppression des subventions amène des réformes structurelles qui permettent à l'industrie de survivre de manière autonome. Les entreprises inefficaces disparaissent, de sorte que l'équilibre entre les ressources disponibles et la flotte de pêche s'améliore. Les professionnels réservent un accueil plus favorable aux réformes proposées par les décideurs politiques, qui ont pour effet d'augmenter l'efficacité et peuvent en outre prendre des mesures de leur côté. À partir du milieu des années 90 jusqu'à nos jours, les quotas individuels transférables ont été de plus en plus souvent mis en place dans les pêcheries norvégiennes avec, toutefois, certaines réserves et restrictions en ce qui concerne la transférabilité. Les professionnels ont, eux-mêmes, pris une part active dans la répartition des quotas totaux de capture de poissons de différents stocks entre les différents segments de la flotte de pêche. Sur la base de ces quotas totaux les quotas individuels des navires ont été définis.

Cinquièmement, toutes les subventions ne sont pas forcément mauvaises. Cela dépend du contexte et du régime de gestion. Le programme de rachat a permis de rationaliser la pêche à la senne coulissante. Il a été couronné de succès car la pêche était fermée et une certaine transférabilité des droits de pêche était autorisée sous forme de licences de pêche cessibles. Il va de soi que ces aides à la restructuration doivent être provisoires. Ce programme devrait à priori être coûteux car il augmente la valeur sur le marché des vieux navires. Le secteur peut fort bien parvenir à se restructurer sans ces aides de sorte que ses effets nocifs se traduiront essentiellement par des dépenses pour les contribuables ou la mainmise sur des fonds qui pourraient servir à d'autres dépenses publiques plus utiles.

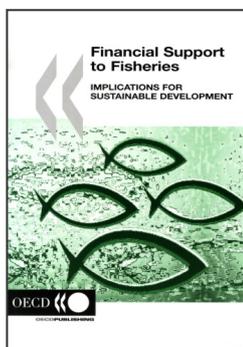
ABRÉVIATIONS

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 à la pêche en Norvège », dans *Financial Support to Fisheries : Implications for Sustainable Development*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264036666-14-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.