

1 Vue d'ensemble et principaux résultats de l'*Examen des pêcheries 2020*

La pêche joue un rôle fondamental dans l'alimentation de la population mondiale, ainsi que dans la création d'emplois dans les collectivités côtières et la résilience de celles-ci. Cependant, les stocks de poissons doivent être gérés de façon durable pour répondre à ces objectifs socioéconomiques tout en préservant la biodiversité aquatique et marine et la fourniture des services écosystémiques sur lesquels repose l'« économie bleue ». À partir des dernières données disponibles communiquées par les pays de l'OCDE et les économies partenaires, l'Examen des pêcheries 2020 apporte un éclairage sur ce que font les pouvoirs publics pour répondre aux principaux enjeux auxquels la pêche est confrontée et suggère des actions prioritaires au niveau national et pour la communauté internationale. Le présent chapitre est consacré à ses principaux résultats.

La pêche est essentielle pour alimenter la population mondiale, ainsi que pour créer des emplois dans les collectivités côtières et assurer la résilience de celles-ci. Cependant, pour atteindre ces objectifs socioéconomiques tout en préservant la biodiversité aquatique et marine et la fourniture des services écosystémiques sur lesquels repose l'« économie bleue », les stocks de poissons doivent être gérés de façon durable. Pour faire en sorte que la pêche réponde aussi aux besoins des générations futures, les membres des Nations Unies (ONU) ont adopté en 2015 une série de cibles précises qui déclinent les Objectifs de développement durable (ODD) du Programme de développement durable à l'horizon 2030. L'ODD 14 vise à « conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable » et appelle à mettre un terme à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) ; ramener les stocks à des niveaux viables et mettre en œuvre une gestion des pêches fondée sur la science ; et éliminer les subventions, qui contribuent à la surcapacité, à la surpêche et à la pêche INN. S'agissant de cette dernière cible, les membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) négocient actuellement des disciplines contraignantes relatives aux subventions à la pêche qui permettraient aux pays d'interdire collectivement les subventions dommageables tout en prenant en compte un traitement spécial et différencié efficace et approprié aux pays en développement et aux pays les moins avancés.

Les pays avaient fixé à la fin 2020 la date à laquelle ils devaient atteindre ces cibles. Pourtant, la proportion des stocks qui se situent à des niveaux non viables continue d'augmenter à l'échelle mondiale, même si c'est à un rythme moins rapide qu'au cours des décennies écoulées. En 2017, environ un tiers d'entre eux étaient considérés comme surpêchés (FAO, 2020^[1]). Parallèlement, la pêche INN continue de sévir dans beaucoup d'endroits du monde, engendrant une pression excessive sur les stocks, causant du tort aux pêcheurs respectueux du droit du fait de la concurrence déloyale qu'elle leur fait et minorant ainsi leur rentabilité.

La pandémie de COVID-19 vient ajouter à ces difficultés. Ses conséquences et les mesures de santé publique adoptées menacent les emplois, les revenus et la sécurité alimentaire, et elles exigent des pouvoirs publics qu'ils atténuent le choc subi par le secteur des produits de la mer et assurent un fonctionnement sans heurts du système alimentaire. Par ailleurs, elle complique la coopération régionale et multilatérale. Des réunions et des négociations à haut niveau sont reportées, comme la conférence des Nations Unies à l'appui de la réalisation de l'ODD 14, qui devait se tenir à Lisbonne en juin 2020. La limitation des déplacements pose des problèmes au suivi et à la surveillance des pêches dans les eaux territoriales aussi bien qu'internationales (OECD, à venir^[2] ; OECD, 2020^[3]). Outre la pandémie de COVID-19, le changement climatique continue d'avoir des répercussions complexes sur la pêche, accentuant les difficultés du secteur. Des zones d'ombre subsistent, mais l'on s'attend à ce qu'il ait des incidences préjudiciables sur les stocks dans de nombreuses régions et à ce qu'il impose des modifications aux déplacements des poissons migrateurs, du fait de ses effets sur le niveau des mers, leur température, leur acidification, l'appauvrissement de leur biodiversité et la dégradation des écosystèmes marins (Barange et al., 2018^[4] ; Pörtner et al., 2019^[5] ; Gaines et al., 2019^[6]).

Quoi qu'il en soit, des progrès sont faits dans de nombreux endroits du monde, auxquels les tendances à l'échelle mondiale ne rendent pas nécessairement justice. À cet égard, l'*Examen des pêcheries 2020* (ci-après l'*Examen*) vise à aider les décideurs et les acteurs du secteur à progresser plus vite en direction des buts communs et, plus généralement, à guider la transition de la pêche vers la durabilité et la résilience à l'échelle mondiale. À partir des dernières données disponibles communiquées par les pays de l'OCDE et les économies partenaires, il apporte un éclairage sur ce que font les pouvoirs publics pour répondre aux principaux enjeux auxquels la pêche est confrontée et suggère des actions prioritaires au niveau national et pour la communauté internationale.

Le principal message est que les politiques destinées à assurer la viabilité à long terme de la pêche et à protéger et remettre en état les ressources et écosystèmes marins peuvent être réconciliées avec celles qui visent des objectifs socioéconomiques à court terme. Les considérations économiques, d'équité et environnementales vont toutes dans le sens des mêmes meilleures pratiques: soutenir les pêcheurs qui

en ont besoin au lieu de subventionner les achats d'intrants ou l'effort de pêche, faire en sorte qu'une gestion des ressources fondée sur la science et l'observation des faits soit effectivement mise en œuvre en investissant dans la collecte et l'analyse de données, et en les utilisant dans la prise de décisions et, enfin, lutter contre la pêche INN au moyen de réglementations et de mesures transparentes et globales.

Pour aider à recenser les actions à mener en priorité au niveau des autorités compétentes, des données comparables sur l'état des stocks de différents pays et économies ont été réunies (chapitre 2). Il en ressort que 23 % des 1 119 stocks sur lesquels des informations ont été recueillies sont dans un état biologique défavorable qui appelle une intervention de meilleure gestion. Les données montrent aussi qu'il serait possible de gérer les pêches de manière plus productive lorsque l'état biologique des stocks est favorable, mais insuffisant pour maximiser le volume ou la valeur des captures (ou lorsqu'il n'existe pas d'autres objectifs de cette nature). Tel est le cas d'environ la moitié des stocks qui, selon les rapports, sont dans un état biologique favorable (lesquels représentent 66 % de l'ensemble des stocks évalués décrits).

De nouvelles informations comparables sur la gestion des pêches ont aussi été recueillies dans le cadre de cet *Examen*. Elles indiquent qu'une gestion plus active serait possible lorsqu'il n'existe pas de limitation directe des prises ou des débarquements, ni de total admissible de capture (TAC) indicatif assorti d'une limitation des intrants. Pour faciliter la mise en œuvre et le suivi des mesures de gestion dans les cas où elles sont particulièrement compliquées, les gestionnaires devraient se demander si certaines ne sont pas devenues redondantes à la suite de la mise en place de limitations de la production. Pour aller vers des pêches durables, il faut aussi améliorer l'état des connaissances : évaluer tous les stocks ayant une valeur commerciale, tant du point de vue de leur viabilité biologique qu'en regard d'autres objectifs de gestion, puis mettre ces données en relation avec les informations sur la gestion. Cette démarche permettrait d'approfondir les recherches empiriques sur l'efficacité de différentes pratiques de gestion des pêches dans différents contextes.

La lutte contre la pêche INN est un volet essentiel de la gestion durable des pêches et un enjeu majeur de la coopération internationale. Il ressort des faits observés que des progrès rapides, notables et durables sont possibles et que les mesures nécessaires à cet effet sont souvent plus acceptables pour les collectivités vivant de la pêche et le secteur halieutique que les restrictions des activités de pêche en général. Une partie de l'*Examen* est consacrée aux politiques que les pays et les économies mènent contre la pêche INN et vise à indiquer dans quelle mesure les meilleures pratiques reconnues internationalement ont été adoptées dans les domaines les plus importants de l'intervention publique contre la pêche INN (chapitre 3).

Il en ressort que des progrès ont été obtenus depuis le milieu des années 2000, notamment avec l'adoption de réglementations plus strictes, un suivi et des contrôles plus rigoureux et un renforcement de la coopération internationale. Surtout, les mesures du ressort de l'État du port, en application desquelles les autorités suivent et contrôlent les activités dans les ports, sont amplement employées dans le monde aujourd'hui. Ce qui n'était pas le cas en 2005. Plusieurs mesures commerciales ont été adoptées également. Par exemple, tous les pays et économies étudiés ont indiqué qu'en 2018, ils pouvaient rejeter à leur frontière des produits provenant de la pêche INN, alors que seuls 38 % d'entre eux étaient en mesure de le faire en 2005. Les procédures d'immatriculation et d'autorisation faisaient déjà partie des meilleures pratiques adoptées assez largement en 2005, mais des progrès ont été faits dernièrement en ce qui concerne plusieurs mesures. Par exemple, alors que seuls 36 % des pays et économies étudiés interdisaient l'immatriculation parallèle des navires dans plusieurs pays en 2005, ils étaient 93 % à le faire en 2018. Globalement, les informations recueillies témoignent d'une forte variation dans l'adoption des meilleures pratiques entre les pays et économies. Il semble donc possible de s'inspirer davantage encore les uns des autres et de renforcer la coopération bilatérale entre les pays et économies en première ligne dans la lutte contre la pêche INN et ceux qui ont besoin d'étoffer leur arsenal réglementaire.

En outre, il conviendrait d'assurer globalement la transparence totale des procédures d'immatriculation et d'autorisation pour faciliter la coopération entre pays, entre administrations et entre acteurs concernés, de

manière à ce qu'ils puissent unir leurs efforts pour mieux surveiller les activités INN. Seul un pays ou économie interrogé sur cinq indique qu'il publie en bonne et due forme la liste des navires dont les activités INN sont connues, tandis que plus de la moitié reconnaissent qu'ils ne publient pas la liste des navires qu'ils autorisent à avoir des activités liées à la pêche en haute mer. Les pays du G7 et du G20, qui ont exprimé l'ambition partagée de faire reculer la pêche INN aux conférences de Charlevoix (2018) et Osaka (2019), pourraient montrer la voie en publiant leurs registres de navires ainsi que les listes des navires autorisés, et de ceux dont il est avéré qu'ils pratiquent la pêche INN. Il conviendrait de mettre en place et d'harmoniser, dans la procédure d'immatriculation, la délivrance d'un identifiant unique des navires, en s'appuyant sur les numéros de l'Organisation maritime internationale (OMI) lorsque c'est possible. Un quart des pays et économies interrogés ont indiqué qu'ils n'exigeaient pas le numéro OMI pour immatriculer les navires de pêche et un tiers ne le demandent pas pour immatriculer des navires ayant des activités liées à la pêche.

Il serait souhaitable de définir et promouvoir les meilleures pratiques de collecte d'informations sur l'identité des entités qui ont la maîtrise des activités des navires et en bénéficient (c'est-à-dire des « propriétaires réels » des navires). Beaucoup de pays et économies disposent d'un cadre juridique pour ce faire, mais font état de difficultés pratiques. Les données réunies indiquent aussi que les réglementations relatives aux transbordements (dans le cadre desquels des captures sont transférées de bateaux de pêche à des navires frigorifiques plus grands qui les emportent ensuite au port) devraient être plus strictes, de façon à ce que les produits de la pêche INN ne puissent pas entrer dans la chaîne de valeur sans être repérés pendant les opérations en mer. L'adoption de mesures commerciales devrait être encouragée à l'échelle internationale pour améliorer la traçabilité au sein des filières. Des dispositions devraient être prises, également, pour bloquer l'accès des opérateurs qui pratiquent la pêche INN aux marchés et aux services à la pêche. Par exemple, seul environ un tiers des pays et économies étudiés dispose d'un cadre légal imposant aux autorités fiscales de coopérer et d'échanger des informations avec les autorités en charge de la pêche pour faciliter la détection de gains illicites et l'identification des nationaux qui sont les propriétaires réels des navires ayant des activités INN.

Pour vaincre la pêche INN et, plus généralement, faciliter la transition vers une pêche durable, les pouvoirs publics devraient cesser de dispenser leur soutien de telle manière qu'il encourage une pêche non durable. En effet, dans des contextes particuliers, certaines formes de soutien visant à maintenir l'emploi dans les zones côtières, à améliorer le niveau de vie des pêcheurs et à assurer la durabilité d'un secteur alimentaire important peuvent entraîner la formation de capacités de pêche excédentaires et aboutir à la surpêche et la pêche INN. En outre, certaines de ces mesures de soutien ne permettent pas toujours d'atteindre les objectifs socioéconomiques visés de manière efficiente ou équitable. Les mesures de soutien qui réduisent le coût du carburant, par exemple, profitent généralement peu aux pêcheurs qui n'en perçoivent qu'une proportion relativement modeste ; d'autant que ces mesures amputent souvent la compétitivité de la pêche artisanale qui consomme proportionnellement moins de carburant (Martini et Innes, 2018^[7]).

La base de données de l'OCDE sur l'estimation du soutien à la pêche (ESP) a été mise à jour et l'*Examen* présente l'ensemble de données sur le soutien à la pêche à l'échelle nationale, transmises par les pouvoirs publics, le plus complet, détaillé, et cohérent. La nature de ce soutien et ses répercussions possibles sont analysées au chapitre 4. Au cours de la période 2016-18, les 39 pays qui ont communiqué à l'OCDE des données sur le soutien à la pêche ont versé au total 9.4 milliards USD par an, en moyenne, au secteur halieutique. Cela représente un transfert brut équivalent à environ 10 % de la valeur moyenne des débarquements sur la période, soit une diminution de 13.8 % par rapport à 2012-14. Cette baisse est la conséquence d'une contraction notable du soutien direct destiné aux personnes et aux entreprises, qui a totalisé 4.6 milliards USD par an, en moyenne, sur la période 2016-18, contre 8.6 milliards USD en 2012-14. L'un des grands moteurs de cette tendance a été la réduction du soutien reçu par les pêcheurs pour acheter du carburant en République populaire de Chine (ci-après « la Chine »), pays dont le secteur halieutique est le plus important du monde.

Les données analysées montrent que le soutien direct pourrait néanmoins être encore largement réalloué. Sur la période 2016-18, en moyenne, 3.2 milliards USD ont été consacrés chaque année à des mesures de soutien qui réduisent le coût des intrants. Équivalant à 25 % de la totalité des aides accordées au secteur, le soutien en faveur du carburant a été la mesure de soutien direct la plus importante à l'échelle de l'ensemble des pays et économies représentés dans la base de données ESP. Parallèlement, les mesures « partiellement découplées » des activités de pêche, comme le soutien au revenu et les régimes spéciaux d'assurance, ont équivalu à moins d'un tiers des dépenses destinées à minorer le coût des intrants (1.0 milliard USD). Passer à des dispositions qui aident les pêcheurs à exploiter leur affaire de façon plus efficace et plus rentable (par l'enseignements et la formation, par exemple), ou qui assurent un soutien direct au revenu sans encourager une pêche non durable réduirait les répercussions préjudiciables sur les ressources halieutiques et augmenterait le niveau de vie des pêcheurs.

En outre, lorsqu'ils allouent les fonds publics destinés à la pêche, les pouvoirs publics devraient s'assurer que la capacité de gestion, de contrôle et de surveillance est suffisante, de manière à gérer les pêches avec efficacité, y compris en haute mer, et à éradiquer la pêche illégale. Concomitamment, ils devraient éviter de financer des infrastructures qui encouragent la surcapacité et la surpêche en créant des capacités supplémentaires de pêche, de débarquement et de transformation. Entre les périodes 2012-14 et 2016-18, les dépenses de gestion, de contrôle et de surveillance ont diminué sensiblement par rapport à la taille de la flotte dans plusieurs pays et économies. Plusieurs pays et économies (parfois les mêmes) ont également beaucoup augmenté leurs dépenses d'infrastructure. Conformément au principe de l'utilisateur-payeur, les pouvoirs publics devraient demander au secteur halieutique de financer une partie des services de gestion essentiels, afin de faire en sorte que les ressources disponibles soient suffisantes pour assurer ces services. Dans de nombreux pays, ces coûts continuent d'être pris en charge en majeure partie par les contribuables.

Par ailleurs, accroître la transparence du soutien public à la pêche concourrait à renforcer la confiance dans le secteur et les interventions gouvernementales. C'est particulièrement nécessaire en ce qui concerne le soutien au carburant et les paiements en échange de l'accès aux eaux étrangères, sur lesquels les informations restent lacunaires. Une plus grande transparence permettrait en outre aux pays de dégager des enseignements de leurs expériences respectives afin de mieux se préparer pour le futur.

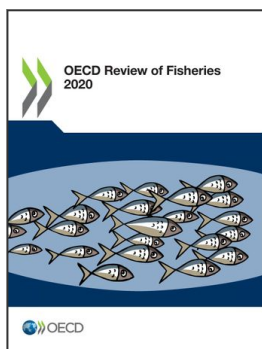
Enfin, le chapitre 5 de l'*Examen* explore comment une bonne gouvernance des pêches peut faciliter les réformes (lorsqu'elles sont nécessaires). Il en ressort qu'élaborer et adopter des mécanismes par lesquels les pouvoirs publics sont tenus d'évaluer ou de modifier leurs politiques sur la base de données scientifiques aiderait à prendre les décisions au bon moment et à les faire accepter – par exemple, avec des règles d'ajustement des restrictions de capture en fonction des évaluations de l'état des stocks. En outre, les données socioéconomiques devraient être prises en compte plus directement dans le processus décisionnel pour permettre de mieux anticiper et de mieux comprendre les répercussions des modifications de la politique de la pêche sur la situation socioéconomique au sens large. Des mécanismes transparents permettant aux acteurs concernés de participer au processus de gouvernance, comme la constitution de groupes consultatifs, devraient être utilisés plus souvent. Les pouvoirs publics devraient en outre examiner soigneusement l'équilibre entre acteurs dans ces groupes, et le moduler en fonction du domaine sur lequel ils ont à émettre un avis.

Dans les pêches multilatérales, les processus décisionnels des organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) devraient être revus afin de trouver des modes opératoires plus efficaces que la recherche systématique du consensus. Des systèmes de vote, conjugués à des procédures d'objection au périmètre limité et à des examens automatiques des objections, peuvent offrir des solutions prometteuses pour assurer des prises de décisions efficaces et représentatives. De plus, le partage et la reconnaissance automatiques d'informations clés entre ORGP aideraient à combattre la pêche INN. La coordination dans le cadre de la fixation des normes de collecte de données scientifiques et le partage d'informations sur les meilleures pratiques de mise en œuvre des technologies pourraient aussi améliorer la gestion régionale des pêches.

La communauté internationale devrait approfondir la recherche sur les types d'institutions et de mécanismes employés pour assurer une bonne gouvernance des pêches dans le monde, afin de mettre en évidence les possibilités de réforme des dispositifs nationaux ou multilatéraux et, ainsi, permettre à l'action publique de donner des résultats équitables et durables.

Références

- Barange, M. et al. (2018), *Impacts of climate change on fisheries and aquaculture*, Rome: FAO, [4]
<http://www.fao.org/documents/card/en/c/I9705EN/>.
- FAO (2020), *The State of World Fisheries and Aquaculture 2020*, FAO, [1]
<http://dx.doi.org/10.4060/ca9229en>.
- Gaines, S. et al. (2019), *The Expected Impacts of Climate Change on the Ocean Economy*, [6]
 Washington, DC: World Resources Institute,
<https://www.oceanpanel.org/sites/default/files/2019-12/expected-impacts-climate-change-on-the-ocean-economy.pdf>.
- Martini, R. et J. Innes (2018), « Relative Effects of Fisheries Support Policies », *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, n° 115, OECD Publishing, Paris, [7]
<https://dx.doi.org/10.1787/bd9b0dc3-en>.
- OECD (2020), *Fisheries, aquaculture and COVID-19: Issues and policy responses*, OECD [3]
 Publishing, Paris, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=133_133642-r9ayjfw55e&title=Fisheries-aquaculture-and-COVID-19-Issues-and-Policy-Responses.
- OECD (à venir), « COVID-19 and multilateral fisheries management ». [2]
- Pörtner, H. et al. (2019), *IPCC, 2019: Summary for Policymakers. In: IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate*, [5]
<https://www.ipcc.ch/srocc/chapter/summary-for-policymakers/>.



Extrait de :
OECD Review of Fisheries 2020

Accéder à cette publication :
<https://doi.org/10.1787/7946bc8a-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2021), « Vue d'ensemble et principaux résultats de l'Examen des pêcheries 2020 », dans *OECD Review of Fisheries 2020*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/3e55785f-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, ainsi que les données et cartes 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. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :
<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.