



tBrief Edition #4

20 ANNEES DE LUTTE:

Transparence des subventions au secteur de la pêche

Messages clés:

- 1 Les subventions sont devenues l'un des sujets les plus controversés dans les débats sur les réformes de la pêche. Peut-être plus que tout autre facteur, les subventions sont considérées comme la source d'une série de problèmes, tels que la surpêche, la pêche illégale et le partage injuste des bénéfices.
- 2 En 2001, les membres de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) se sont mis d'accord sur un mandat visant à élaborer de nouvelles règles pour discipliner les subventions à la pêche. Ces règles viseraient spécifiquement les subventions qui provoquent directement la surpêche et la surcapacité dans le secteur de la pêche. Pourtant, 20 ans plus tard, ce mandat n'a toujours pas été rempli.
- 3 Il est difficile d'améliorer la transparence des subventions au secteur de la pêche en raison du manque de définition précise ainsi que de la difficulté de vérifier les montants déjà déclarés aux organisations internationales, telles que l'OMC et l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE).

Edition #4



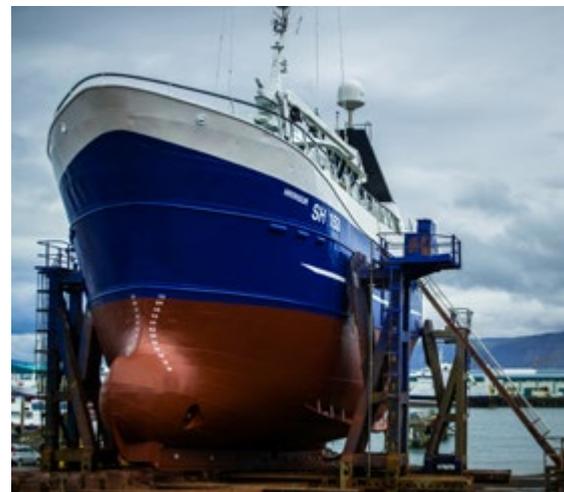
Fisheries
Transparency
Initiative

*Cette publication est financée par
la Fondation Gordon et Betty Moore.*

Introduction

Les subventions ont été largement critiquées pour leur contribution à l'état périlleux de la pêche maritime dans les débats qui se sont intensifiés depuis les années 1970. On s'intéresse beaucoup à l'impact des subventions sur la surpêche, la capacité de pêche et la pêche illégale. Les subventions qui réduisent les coûts opérationnels, telles que les concessions de carburant, ou les subventions qui contribuent aux investissements en capital dans la pêche, telles que les subventions pour la modernisation des navires, sont considérées comme très problématiques.* Mais toutes les subventions à la pêche ne sont pas les mêmes. Outre ces subventions néfastes qui renforcent les capacités et permettent de pêcher davantage, il existe aussi des subventions qui sont considérées comme bénéfiques pour soutenir la durabilité des stocks de poissons, comme les subventions pour la gestion de la pêche ou la recherche et le développement.

Non seulement les subventions à la pêche sont substantielles – l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) estime qu'elles ont atteint 50 milliards de dollars au début des années 1980 – mais l'information du public à leur sujet est souvent limitée. La transparence des subventions à la pêche est une ambition politique de longue date pour la communauté internationale qui travaille sur la pêche responsable. En 1987, le Comité des pêches de l'OCDE s'est fixé pour objectif d'établir la transparence des mesures d'aide économique, directes et indirectes, et de développer un cadre analytique permettant de comprendre comment ces mesures affectent le secteur. En 1995, l'obligation de rendre compte des subventions accordées au secteur de la pêche a été établie par l'accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires (accord SMC). Cet accord a établi la nécessité pour les pays membres de fournir des notifications annuelles sur des subventions spécifiques et leurs objectifs, y compris pour le secteur de la pêche. Quelques années plus tard, un groupe de pays a plaidé en faveur de règles spéciales pour les subventions à la pêche, compte tenu des caractéristiques uniques du secteur et de l'ampleur des problèmes environnementaux auxquels ces subventions contribuaient.



Introduction	2
ODD14 :	
L'échéance imminente	4
Les défis de la définition des subventions	6
Des rapports médiocres malgré les obligations existantes	9
Incohérences dans les informations	11
Donner du sens et utiliser les données sur les subventions à la pêche	12
Conclusion	14
Perspectives	15

* Veuillez noter qu'il n'entre pas dans le cadre de ce tBrief de commenter l'ensemble des impacts des subventions dans le secteur de la pêche et les différentes façons dont les différents types de subventions sont considérés comme problématiques.



L'un des défis particuliers que posent les subventions à la pêche, qui la distingue des autres secteurs, est qu'une grande partie du poisson destiné à l'exploitation commerciale est partagée entre les pays. Cela signifie que les subventions nationales d'un pays peuvent avoir un impact sur les niveaux de poissons disponibles ailleurs. Ainsi, la raison d'être de règles spéciales sur les subventions à la pêche est que le problème des subventions n'est pas simplement la distorsion des échanges – qui est la préoccupation première de l'accord SMC – mais plutôt celui de l'utilisation durable des ressources partagées.



Des inquiétudes ont été exprimées quant à l'utilisation de l'OMC comme mécanisme de conservation des ressources et quant au fait que d'autres institutions seraient mieux adaptées à ce rôle. Néanmoins, **en 2001, les membres de l'OMC ont convenu d'un mandat visant à élaborer de nouvelles règles pour discipliner les subventions à la pêche.** Ce mandat visait spécifiquement à interdire les subventions qui provoquent directement la surpêche et la surcapacité dans le secteur de la pêche.¹

¹ Comme pour les autres accords de l'OMC, il a été reconnu dès le départ que les pays en développement devraient être soumis à des traitements communs mais différenciés.

Près de 20 ans plus tard, le mandat visant à s'accorder sur ces règles n'est toujours pas rempli. Des désaccords techniques sur l'interprétation des termes clés, ainsi que sur l'étendue du traitement spécial pour les pays en développement, ont entravé les négociations. Mais au-delà de cela, de nombreux pays semblent réticents à ouvrir leurs politiques de pêche à un examen extérieur et à une éventuelle discipline.



ODD14 : L'échéance imminente



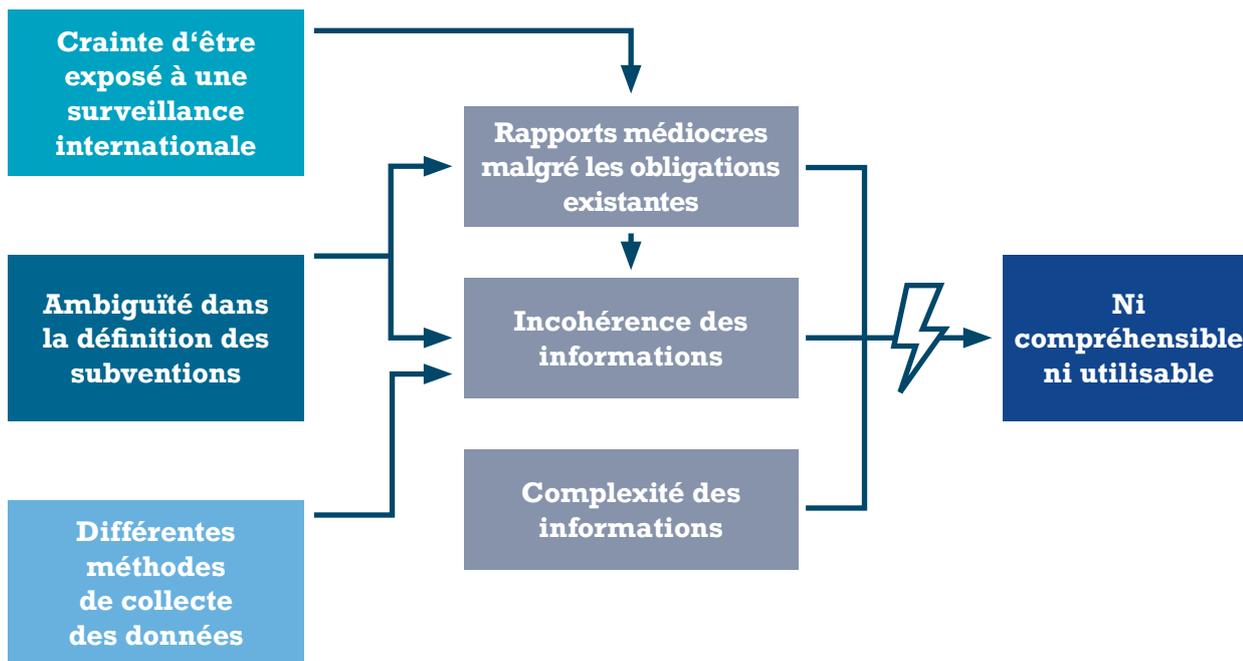
La pression pour finaliser l'accord de l'OMC s'est accrue au fil des ans dans les forums internationaux. Le document final du Sommet de la Terre de Johannesburg en 2002 prévoyait la suppression des subventions qui contribuent à la surpêche et à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) (cette résolution était absente du premier Sommet de la Terre à Rio en 1992.) Le même message a été transmis lors de la conférence Rio+20 en 2012. La demande la plus définitive est venue des Objectifs de Développement Durable (ODD) en 2015. L'ODD 14, *sur la vie sous l'eau*, comprend l'objectif selon lequel **les gouvernements doivent interdire certaines formes de subventions à la pêche qui contribuent à la surcapacité et à la surpêche, éliminer les subventions qui contribuent à la pêche INN et s'abstenir d'introduire de nouvelles subventions de ce type d'ici 2020.**

Il ne fait aucun doute que les ODD ont donné un nouvel élan aux négociations à l'OMC. Les récents cycles de négociations de l'OMC ont vu des propositions révisées déposées par des groupes de pays, tandis que le président de l'OMC, ainsi que de nombreux États membres, ont continué à faire pression sur tous les membres pour qu'ils travaillent en collaboration et de toute urgence à la finalisation du texte en 2020. Toutefois, même avant la pandémie COVID-19, il y avait une grande incertitude quant à la possibilité pour les membres de l'OMC de parvenir à un accord sur plusieurs questions essentielles telles que:

- ▶▶ la nature des traitements différentiels pour les pays en développement;
- ▶▶ le niveau et les détails de la notification ;
- ▶▶ l'interprétation des subventions, notamment en ce qui concerne les coûts des combustibles et l'inclusion des droits d'accès étrangers payés aux pays en développement.



Les désaccords techniques sont cités comme les principales raisons de l'arrêt des progrès. Mais certains gouvernements résistent également à la divulgation d'informations sur les subventions, probablement par crainte d'être exposés à des disciplines internationales ou à des litiges par d'autres États, ce qui aurait un effet négatif sur les bénéfices et les avantages concurrentiels de leurs secteurs de la pêche.



Si ces différents problèmes auxquels est confronté le processus de l'OMC sont surmontés cette année, ce serait un remarquable exploit de coopération internationale.

Les défis de la définition des subventions

De nombreuses tentatives pour définir ce qu'est une subvention ont échoué. Un rapport technique de la FAO sur les subventions à la pêche en 2003 a noté que de nombreuses organisations préféreraient ne pas utiliser ce terme du tout.² Ceci en partie pour éviter de se laisser entraîner dans des débats conceptuels, mais aussi parce que le sujet des subventions avait pris une connotation assez négative.

L'OCDE a préféré les termes „aide publique“ et „transferts financiers publics“ au secteur de la pêche. En 2000, dans un contexte de prise de conscience croissante des préjudices causés par les subventions dans le secteur de la pêche, la FAO a convoqué une consultation d'experts sur les „incitations économiques“.³ La réunion a tenté de définir les subventions, mais le groupe a conclu qu'il était impossible de parvenir à un consensus ferme.

Une **compréhension étroite** des subventions est basée sur les transferts financiers qui fournissent un avantage économique à court terme des gouvernements aux entreprises ou aux individus. Toutefois, les gouvernements peuvent également créer des avantages en accordant des allègements fiscaux ou en fournissant du carburant sans appliquer la TVA ou d'autres taxes qui s'appliqueraient à d'autres secteurs.

Dans une **interprétation plus large**, le concept de subventions se rapporte à la manière dont les actions et les omissions des gouvernements affectent la rentabilité des entreprises de pêche. La mesure dans laquelle les gouvernements imposent des réglementations et des redevances, y compris des redevances pour l'utilisation des ressources, des paiements pour les coûts de gestion ou des compensations pour les externalités serait incluse dans cette définition, avec des implications plus larges sur le commerce et la gestion responsable de la pêche. Les subventions peuvent donc être comprises comme couvrant à la fois les politiques gouvernementales **explicites** de soutien à la pêche et les subventions **implicites**. Cependant, les gouvernements ont tendance à ne pas adopter une compréhension aussi large, et la description des subventions dans l'accord SMC de l'OMC ne le reflète pas non plus.

D'autres secteurs connaissent des problèmes de définition similaires. En 2015, le Fonds monétaire international (FMI) a inclus les externalités non facturées dans son travail d'estimation des subventions mondiales au secteur des combustibles fossiles. L'analyse du FMI a produit le chiffre remarquable de 5,3 billions de dollars US.⁴ Cette estimation très importante – bien supérieure à de nombreuses autres estimations des subventions gouvernementales au secteur des combustibles fossiles – provient du calcul des coûts économiques causés par les émissions de gaz à effet de serre. Si cette interprétation des subventions peut sembler controversée, on trouve dans le secteur de la pêche plusieurs externalités coûteuses qui ne sont pas facturées à des degrés divers, liées à la pollution, aux rejets, aux prises accessoires et à la destruction de l'habitat. Dans l'une des premières analyses approfondies des subventions globales au secteur de la pêche, réalisée par la Banque mondiale en 1998, ces subventions „implicites“ ont été incluses.⁵



2 Schrank, W. (2003), „Introduire des subventions à la pêche“, Document technique de la FAO sur les pêches no. 437.

3 FAO (2000), „Consultation d'experts sur les incitations économiques et une pêche responsable“, Rapport de la FAO sur les pêches, n° 638.

4 Pour une discussion utile sur ce rapport et sa comparaison avec d'autres estimations des subventions à l'industrie des combustibles fossiles, voir Timperly, J. (2017), „Explainer: le défi de la définition des subventions aux énergies fossiles“, Carbon Brief, 12 juin.

5 Milazo, M. (1998), „Subventions dans la pêche mondiale“, Document technique de la Banque mondiale, no. 46, Pêches.

Trois points de ce dilemme définitionnel sont les plus pertinents lorsqu'on réfléchit à la transparence des subventions dans le secteur de la pêche:

1 Les paramètres permettant de définir ce qui est et ce qui n'est pas une subvention ne sont pas seulement une question technique : ils déterminent quelles informations gouvernementales sont soumises à divulgation. La définition de l'OMC, qui est la seule définition juridiquement contraignante concernant la pêche, est régulièrement décrite comme étant plus étroite que les autres définitions.⁶ La définition de l'OMC ne tient pas compte de la valeur d'une série de subventions qui sont mesurées par d'autres, comme l'OCDE dans sa base de données permanente, ou la Banque mondiale dans sa première enquête mondiale. Cela rend difficile, voire carrément impossible, la comparaison entre différents ensembles d'informations.

2 Les définitions formelles des subventions des différentes organisations ne diffèrent pas seulement par leur portée; elles sont aussi intrinsèquement vagues et, par conséquent, ce que les gouvernements décident de publier comme information sur leurs subventions au secteur de la pêche est une question d'interprétation.

3 Compte tenu de la marge d'interprétation, les gouvernements peuvent influencer sur la hiérarchisation des subventions en vue de leur divulgation au public, sous réserve des intérêts sous-jacents qui sont en jeu.

Le dernier point mérite réflexion, car la gestion de la pêche suscite d'autres préoccupations, au-delà de la surpêche ou de la pêche illégale. Il s'agit, par exemple, de la contribution de la pêche au développement social et économique et à la sécurité alimentaire et nutritionnelle au niveau national ou local.⁷ Si ces questions sont considérées comme prioritaires lors de l'examen des subventions, différents types de subventions peuvent alors devenir le point de mire, comme la valeur des redevances sur les ressources par rapport aux bénéfices des entreprises, l'utilisation de prélèvements préférentiels qui encouragent les débarquements intérieurs ou les externalités non facturées. Une étude récente sur l'impact des subventions dans le secteur de la pêche a donc mis en garde contre le fait qu'en se concentrant sur les impacts environnementaux, on risque d'occulter les informations sur la manière dont les subventions influencent les résultats sociaux, notamment pour différents groupes et entre hommes et femmes.⁸

6 Voir OMC (2006), „Rapport sur le commerce mondial“.

7 Par exemple, les subventions à la pêche sont souvent justifiées pour améliorer la sécurité alimentaire nationale en réduisant indirectement le prix du poisson pour les ménages. Cependant, ce poisson subventionné finit souvent par être exporté, au lieu d'être consommé localement, et bénéficie donc davantage aux nations étrangères qu'aux populations locales

8 Merayo, E., et autres (2019), „Réforme des subventions et justice distributive dans le secteur de la pêche“, Institut pour le développement international, document de travail.

Malgré les limites vagues et les complexités entourant les subventions, plusieurs organisations ont produit des catégorisations utiles des subventions à la pêche. Un exemple récent est basé sur une recherche commanditée par l'Union européenne. Cette illustration saisit l'éventail des aspects qui peuvent être considérés comme des subventions dans le secteur de la pêche, allant au-delà de l'hypothèse initiale de soutien à la production et à l'accès.⁹

9 Adapté de Arthur, R., et al. (2019), „Le coût des subventions néfastes à la pêche“, document de travail de l'IIED. Les cases bleues indiquent une extension de la catégorisation au fil du temps.

Recherche sur la pêche	Services	Production	Assistance sociale	Accès aux ressources
<ul style="list-style-type: none"> Recherche permettant une plus grande efficacité dans l'industrie Recherche dans les États côtiers ou au niveau régional par le biais des ORGP 	<ul style="list-style-type: none"> Mise en œuvre Gestion Développement des infrastructures (telles que la construction de ports) 	<ul style="list-style-type: none"> Modernisation Construction d'étangs et de bassins Achat et construction de navires Exonérations fiscales Subvention carburant Subvention de glace Subvention alimentaire Assurances spéciales Soutien des prix Subvention à la commercialisation Subvention au stockage Programmes de rachat de navires 	<ul style="list-style-type: none"> Programmes d'aide aux pêcheurs Formation et apprentissage Programmes de développement des communautés de pêcheurs ruraux 	<ul style="list-style-type: none"> Aide aux pêcheurs pour arrêt temporaire Assistance aux propriétaires de navires pour l'arrêt temporaire Accords de pêche avec des pays étrangers
		<ul style="list-style-type: none"> Subvention Subvention de glace Subvention alimentaire Assurances spéciales Soutien des prix Subvention à la commercialisation Subvention au stockage Programmes de rachat de navires 	<ul style="list-style-type: none"> Éducation et offre d'emploi Paieement de la garantie des prêts Inconnu 	<ul style="list-style-type: none"> Accords de pêche avec les pays étrangers plus (comprend les investissements dans l'industrie de la pêche locale des pays en développement) Réduction/suppression des droits de licence pour les navires nationaux Inconnu
		<ul style="list-style-type: none"> Construction et achat d'engins Inconnu 		

- Catégories originales
- Catégories supplémentaires ou modifiées

Cependant, l'inclusion de plusieurs catégories „inconnues“ (qui permettent des ajouts non prévus) indique les difficultés permanentes auxquelles les chercheurs sont confrontés pour conceptualiser le sujet.

Des rapports médiocres malgré les obligations existantes

Une fois adoptées, les règles de l'OMC sur les subventions à la pêche détermineront les paramètres des rapports internationaux sur les subventions dans ce secteur. Mais **les membres de l'OMC sont déjà tenus de soumettre des notifications annuelles sur la valeur et l'objet des subventions au secteur de la pêche.** L'accord sur les Subventions et les Mesures Compensatoires (SMC) permet également à tout membre de demander des informations sur les subventions à un autre membre, en espérant que ces demandes seront traitées rapidement. Si l'accord était appliqué efficacement, une grande partie des informations gouvernementales sur les subventions devrait déjà être du domaine public.

Cependant, le respect de l'accord SMC est médiocre. De nombreux États n'ont pas soumis de notifications annuelles à l'OMC, et ceux qui le font fournissent souvent des informations limitées. Il est inquiétant de constater que le nombre de notifications soumises à l'OMC a diminué au fil des ans. **En 2018, l'OMC a indiqué que moins de la moitié des États membres avaient réussi à faire rapport sur les subventions à la pêche.**¹⁰ On a émis l'hypothèse que certains membres, dont la Chine, retiennent des informations jusqu'à ce que les règles relatives aux disciplines soient claires.¹¹ Outre la dénonciation, l'OMC et les États membres ne peuvent pas faire grand-chose pour encourager une plus grande divulgation.

Plusieurs autres organisations rassemblent et publient des informations sur les subventions à la pêche. On peut dire que l'effort le plus complet reste celui entrepris par l'OCDE. Depuis qu'il s'est fixé pour objectif d'accroître la transparence sur ce soutien aux pêcheries, le Comité des pêches de l'OCDE a entrepris des enquêtes régulières auprès de ses membres, sur la base d'un inventaire exhaustif des différents types de soutien public. La méthode repose essentiellement sur un questionnaire. Les données qui en résultent sont compilées dans une base de données en ligne qui est librement accessible. Toutefois, l'OCDE attire l'attention sur certaines limites de ces données.¹²

10 OMC (2018), „Les membres du Comité des subventions expriment leurs préoccupations concernant l'absence de notifications“, 23 octobre.

11 Woody, T. (2019), „Des enjeux importants pour la Chine à l'approche de la date butoir de l'OMC“, 3 juillet, China Dialogue.

12 OCDE (2017), „Examen des pêcheries par l'OCDE: Politiques et statistiques sommaires 2017“.



- » **Nombre de pays couverts:** L'OCDE vise à encourager un bien plus grand nombre de pays à fournir des informations, et pas seulement ceux qui sont membres de l'OCDE.
- » **Qualité des données:** Même pour les pays couverts, la qualité des données est largement déterminée par les réponses des États membres, et tous ne fournissent pas des informations complètes – par exemple, sur les subventions aux carburants. La définition des subventions de l'OMC étant que celles-ci doivent être spécifiques au secteur, de nombreux États membres font valoir que, comme les concessions sur les carburants sont souvent accordées à de nombreux secteurs, elles ne sont pas suffisamment spécifiques pour être considérées comme des subventions.
- » **Recouvrement des coûts:** La base de données de l'OCDE permet d'établir des rapports qui prennent en considération le recouvrement des coûts, bien qu'il ne soit pas clair si tous les pays qui communiquent des informations à l'OCDE font cette distinction. Par exemple, en Islande, certaines années, la valeur totale des subventions au secteur de la pêche a été enregistrée comme négative, en raison du fait que les paiements effectués par l'industrie de la pêche au gouvernement sont supérieurs à la valeur des transferts et des aides publiques au secteur de la pêche.
- » **Déclaration infranationale:** En outre, les informations sur le soutien apporté par les Autorités publiques régionales ou locales ne sont souvent pas disponibles, bien que l'on sache que le soutien à ce niveau est souvent important.

Une autre tentative influente de collecte d'informations sur les subventions à la pêche a été menée par le projet «Sea Around Us», hébergé par l'Université de Colombie britannique. Les données sont compilées pour plus de 150 pays, et ont été mises à jour plusieurs fois. Son premier rapport sur la pêche mondiale a été publié en 2009, la dernière mise à jour contenant des informations pour 2018.¹³ Il combine des données provenant des notifications de l'OMC, de la base de données de l'OCDE et des données gouvernementales publiées, avec des informations non gouvernementales obtenues à partir de rapports ad hoc, d'études universitaires et de consultations d'experts. Toutefois, l'enquête a été critiquée pour ses lacunes importantes, car les valeurs des subventions à la pêche pour de nombreux pays sont basées sur des estimations seulement.¹⁴

En 2016, l'Union européenne a publié une étude sur les subventions à la pêche des principaux pays tiers, dont le Japon, la Corée du Sud, la Chine, la Russie et les États-Unis. Cette étude combinait des informations provenant de l'OMC, de l'OCDE et du projet Sea Around Us, avec d'autres rapports gouvernementaux et des entretiens avec une série d'experts nationaux afin de compléter les données manquantes. Les auteurs de l'étude ont également attiré l'attention sur les difficultés à trouver des informations complètes, et ont à nouveau noté que cela comprenait des informations au niveau infranational.¹⁵

Il est évident que si les données publiées sur les subventions dans le secteur de la pêche sont fragmentaires, depuis une dizaine d'années, le niveau des données du domaine public semble avoir considérablement augmenté. Mais il y a encore d'énormes lacunes et des défis à relever.



13 Sumaila, R., et al. (2019), „Estimations et analyses mises à jour sur les subventions mondiales à la pêche“, Marine Policy, 109.

13 L'OCDE décrit les données de Sea Around Us sur les subventions comme ayant une „base empirique limitée“ en raison du recours excessif aux extrapolations, dont l'OCDE remet en cause la validité. OCDE (2017), „Soutien aux pêcheries : Niveaux et impacts“, Documents de l'OCDE sur l'alimentation, l'agriculture et les pêcheries, 103.

13 Commission européenne (2016), „Étude sur les subventions aux sous-secteurs de la pêche, de l'aquaculture, de la commercialisation et de la transformation dans les principaux pays de pêche au-delà de l'UE“. Les auteurs de cette étude du groupe d'évaluation des ressources marines (MRAG), basé au Royaume-Uni, ont ensuite mis à jour cette analyse avec des informations provenant d'autres pays, dont l'UE. Leurs résultats ont été publiés récemment, bien qu'ils restent axés sur le niveau des subventions à la pêche pour 2016 seulement. Arthur, R., et autres (2019), „Le coût des subventions néfastes à la pêche“, document de travail de l'IIED.

Incohérences dans les informations

Il ressort clairement de ces diverses tentatives de collecte et de publication d'informations que la valeur des subventions publiques varie considérablement d'un rapport à l'autre. Une étude commanditée par la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement a comparé les données de l'OCDE et les notifications de l'OMC pour la Chine et les États-Unis. Il en ressort que les rapports des gouvernements à l'OCDE révèlent des niveaux de subventions à la pêche beaucoup plus élevés que ceux indiqués dans les notifications des gouvernements à l'OMC pour les mêmes années.¹⁶ La disparité était frappante pour les États-Unis, les données de l'OCDE étant près de dix fois supérieures à la valeur des subventions déclarées à l'OMC. Les recherches publiées par l'Institut international du développement durable ont fait valoir que non seulement les informations enregistrées par l'OCDE sur les subventions aux carburants sont incomplètes, mais aussi que dans leurs notifications à l'OMC, les pays de l'OCDE sous-estiment les subventions aux carburants par rapport à ce qui est saisi par l'OCDE.

Ces estimations divergentes s'expliquent en partie par l'ambiguïté des définitions et le fait que les enquêtes sur les subventions à la pêche utilisent une terminologie et des paramètres différents. Mais comme l'étude de l'UE l'a décrit, la disparité se retrouve également pour les mêmes types de catégories de subventions, donc les écarts sont également dus à des méthodes de collecte de données différentes.

Pour illustrer ce dernier point, il est intéressant de se pencher sur la valeur des paiements effectués par les gouvernements pour accéder aux eaux d'un autre pays. Cette information n'est pas communiquée à l'OMC, et l'OCDE enregistre des informations incohérentes à ce sujet. Les informations précises sur les paiements de droits d'accès effectués par les gouvernements au nom de leurs flottes de pêche manquent de transparence; dans de nombreux cas, on ne sait pas quel pourcentage est couvert par les propriétaires de navires eux-mêmes et ce qui est payé par les gouvernements, ou ce qui est lié à d'autres projets et investissements gouvernementaux. Le projet „Sea Around Us“ estime que ces paiements représentent 6 % de la valeur déclarée des captures effectuées par les navires d'un pays tiers, et il suppose que les gouvernements des flottes de pêche lointaine couvrent tous ces coûts. Le résultat est assez substantiel: les paiements pour l'accès effectués par tous les pays se sont élevés à un peu moins de 1,5 milliard de dollars US en 2018, selon le projet Sea Around Us. Cependant, d'autres études donnent des chiffres bien inférieurs. Le Groupe d'évaluation des ressources marines (MRAG), basé au Royaume-Uni, a affirmé dans son étude sur les subventions à la pêche pour 2016 que le total des dépenses en frais d'accès par l'ensemble de la pêche en eaux lointaines s'élevait à 324 millions de dollars, soit environ un milliard de moins que le projet Sea Around Us.



16 Forment, L. (2019), „Transparence dans les subventions à la pêche: Notification- analyse guidée de la performance des pays et des exigences de divulgation“, document de recherche de la CNUCED, 36.

17 L'OCDE et l'OMC reconnaissent toutes deux que certains pays peuvent décider que les subventions aux carburants ne sont pas spécifiques au secteur de la pêche, ce qui entraîne des approches incohérentes de la part des pays lorsqu'ils font rapport à l'OCDE et à l'OMC. Moerenhout, T. (2019), „Aide à la consommation de carburant des pêcheries“, Policy Brief, IIED.

Donner du sens et utiliser les données sur les subventions à la pêche

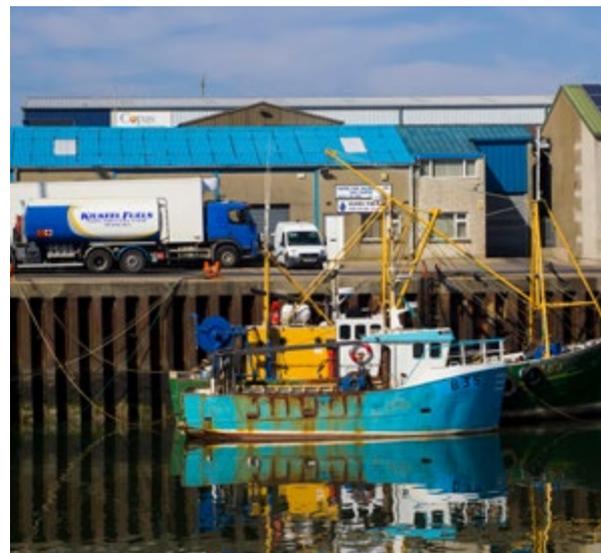
Un thème majeur récurrent dans notre série de tBriefs est que la transparence ne concerne pas seulement la visibilité des données, mais aussi le fait de savoir si les informations sont compréhensibles et utilisables. Cela est particulièrement pertinent si une plus grande divulgation publique des informations sur les subventions est destinée à faciliter les débats publics sur la politique de la pêche. Outre la médiocrité des rapports des pays et les importantes incohérences dans les principaux efforts de collecte de données, les notifications de l'OMC sur les subventions à la pêche sont souvent extrêmement difficiles à comprendre. Ainsi, un flot de données techniques et désagrégées sur les subventions peut ne pas conduire à des débats publics éclairés, tandis que des données très agrégées sur les subventions peuvent ne pas révéler de réponses à des questions importantes pour certaines personnes – par exemple, la mesure dans laquelle les subventions répartissent les coûts et les bénéfices au sein du secteur de la pêche, ou contribuent à des problèmes tels que la pêche illégale pratiquée par des entreprises spécifiques.

Les négociations en cours à l'OMC visent à résoudre ce problème en veillant à ce que les informations sur les subventions soient étayées par des données supplémentaires afin de démontrer dans quelle mesure les subventions contribuent aux trois problèmes que sont la surpêche, la surcapacité et la pêche INN. Toutefois, la compilation de ces informations supplémentaires peut entraîner d'autres difficultés, dans la mesure où ces informations peuvent être considérées comme incomplètes, peu fiables ou contestées. En outre, les recherches sur les subventions ont montré qu'il n'est pas toujours facile de comprendre l'impact de certains types de subventions sur le comportement des pêcheurs. En effet, plusieurs pays ont critiqué la façon dont le processus de l'OMC part du principe que toutes les subventions qui confèrent des avantages économiques aux pêcheurs finiront par accroître les activités de pêche. La qualité de la gestion de la pêche est déterminante. La gestion des pêches, y compris la recherche, le contrôle et l'application, est généralement considérée comme une „bonne subvention“, mais la mesure dans laquelle la gestion publique des pêches soutient une pêche responsable est bien sûr contestée.

L'utilité des informations gouvernementales sur les subventions à la pêche est également révélée dans les discussions en cours sur le niveau de détail – ou en d'autres termes, la granularité des données – une autre zone d'ombre dans les directives de l'OMC pour les notifications annuelles. Les rapports gouvernementaux sur l'utilisation des subventions doivent fournir des informations sur les bénéficiaires. Mais il n'est pas précisé si cela inclut la liste des entreprises individuelles et l'indication de la valeur du soutien que chacune d'entre elles reçoit. Il est clair que ce serait une tâche énorme et lourde. Toutefois, si les règles de l'OMC sur les subventions à la pêche peuvent identifier les cas spécifiques de pêche illégale, il est probablement nécessaire de rassembler des données au niveau des entreprises. La proposition américaine présentée pour les négociations de l'OMC prévoit que les États membres incluent ce niveau de notification dans leurs notifications annuelles, mais peu d'autres pays semblent soutenir l'idée.¹⁸

La question du détail approprié dans les rapports n'est pas seulement pertinente pour la pêche INN. Des données désagrégées peuvent être nécessaires pour comprendre dans quelle mesure les subventions à la pêche profitent de manière disproportionnée à certains sous-secteurs par rapport à d'autres, comme la pêche à grande échelle par opposition à la pêche à petite échelle, ou les pêcheurs d'une partie d'un pays par rapport à d'autres. Ces informations peuvent être très utiles pour les débats sur les politiques nationales concernant une meilleure répartition des ressources publiques entre les diverses Parties prenantes, pour remédier aux inégalités économiques et réduire la pauvreté dans les communautés de pêcheurs.

Les questions concernant les effets des subventions à la pêche au niveau national sont également susceptibles d'être différentes des questions prioritaires au niveau de l'OMC. C'est ce que reconnaît l'OCDE, dont le travail d'analyse de l'impact des subventions à la pêche aux niveaux national et infranational démontre l'assistance technique assez importante nécessaire pour transformer les données théoriquement disponibles en éléments tangibles permettant d'éclairer les débats politiques, y compris pour les secteurs marginalisés de l'industrie. D'autres efforts de la part d'acteurs non gouvernementaux peuvent également être utiles. Par exemple, Causa Natura, une organisation civique mexicaine, a développé, grâce aux lois sur l'accès à l'information, une plateforme numérique facile à utiliser, avec des bases de données historiques sur les différentes subventions à la pêche mises en œuvre par le Mexique, avec un niveau de désagrégation élevé. Des initiatives de ce type peuvent soutenir les efforts du gouvernement pour développer des capacités techniques et analytiques qui contribuent à informer la politique de la pêche.¹⁹



18 Voir Appleton, A., „Options pour améliorer la transparence des subventions à la pêche“, dans ICTSD (2018), Subventions à la pêche et règles de l'OMC, Centre international pour le commerce et le développement durable.

19 Voir les données sur la pêche à l'adresse suivante: www.pescandodatos.org

Conclusion

Les subventions sont l'un des sujets les plus controversés dans les débats internationaux sur les réformes de la pêche. Peut-être plus que tout autre facteur, les subventions sont considérées comme la source de nombreux problèmes tels que la surpêche, la pêche illégale et le partage injuste des bénéfices. Beaucoup d'espoir repose sur le processus de l'OMC visant à réduire les subventions néfastes. Malheureusement, ce processus a été contrarié par des désaccords sur la portée du texte final, et très probablement par certains gouvernements qui préféreraient que les progrès en matière de réforme des subventions soient bloqués afin de continuer à bénéficier à leur secteur de la pêche.

Le manque de transparence entourant les subventions a longtemps été signalé comme un obstacle majeur au progrès. Il est évident que si les données publiées sur les subventions dans le secteur de la pêche sont encore fragmentaires, depuis une dizaine d'années, le niveau des données du domaine public semble avoir considérablement augmenté. Mais en même temps, une image cohérente est apparue : les informations publiques sur les subventions à la pêche sont non seulement limitées, mais aussi très contradictoires. Malgré cela, toutes les sources d'information s'accordent à dire qu'il existe un recours considérable aux subventions qui risquent fort d'avoir des effets néfastes massifs sur les taux de surpêche et de surcapacité dans le secteur de la pêche.

L'une des conséquences de tout cela est que la transparence des subventions à la pêche exige des efforts supplémentaires considérables de la part des gouvernements et des organisations indépendantes pour fournir une analyse de leurs impacts sur la pêche. L'Initiative pour la Transparence des Pêches (FiTI) aborde ces deux aspects de la transparence. Dans le cadre de la FiTI, les pays qui la mettent en œuvre publient des informations sur le type, la valeur et les bénéficiaires des transferts financiers ou des subventions publiques au secteur de la pêche, y compris la valeur annuelle moyenne de toute subvention au carburant par unité de carburant en termes nominaux et en pourcentage. Dans le même temps, les Parties prenantes de ces pays sont tenues de veiller à ce que ces informations soient largement diffusées auprès des publics clés, notamment le gouvernement, les parlementaires, les entreprises, les groupes de la société civile, les universités, les médias et les acteurs internationaux.

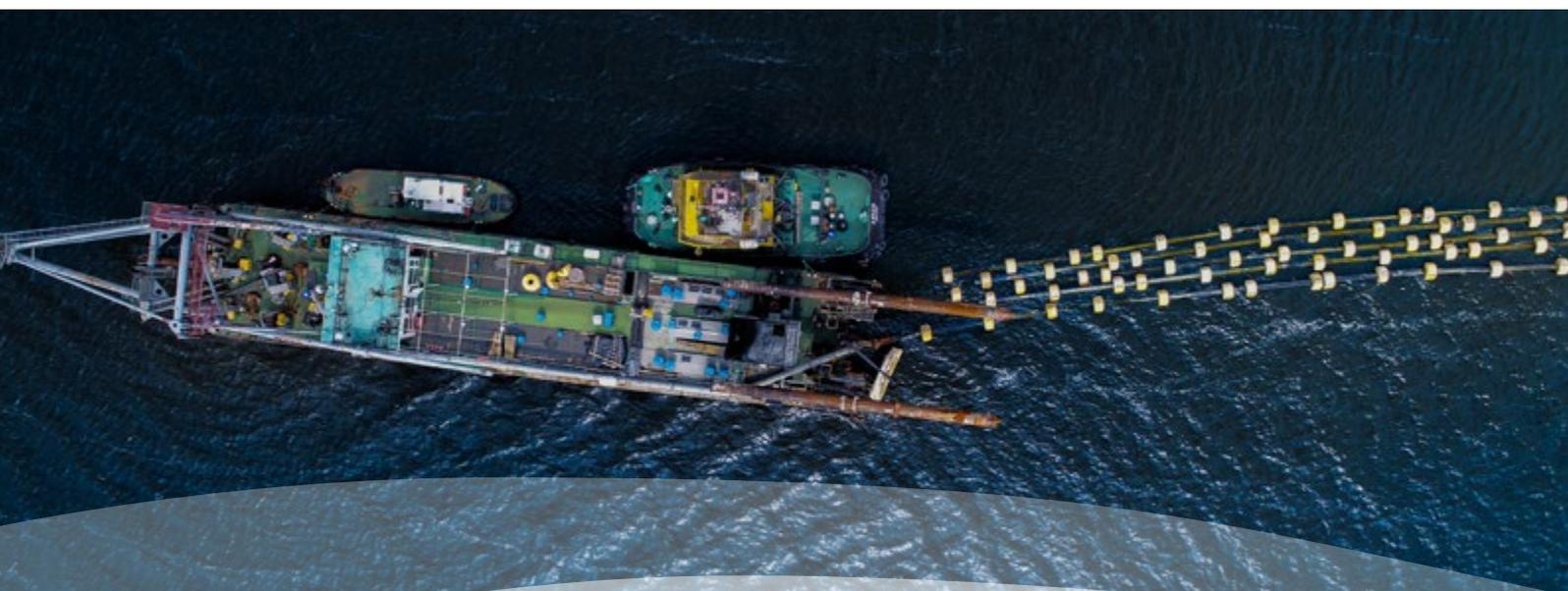


Fisheries
Transparency
Initiative



Perspectives pour le prochain tBrief

Le sujet des subventions à l'industrie de la pêche devient de plus en plus important en raison de la pandémie COVID-19. La manière dont les gouvernements s'efforcent de soutenir leur secteur de la pêche pendant la crise, et les effets à long terme de ce soutien, sont des questions qui méritent une attention particulière. La gestion durable de la pêche est aujourd'hui plus importante que jamais. Pourtant, les efforts sincères sont constamment sapés par des activités illégales, notamment par diverses formes de corruption. Ce facteur transversal a étonnamment reçu peu d'attention, bien qu'il existe des preuves substantielles suggérant que la corruption dans le secteur de la pêche est perçue comme étant répandue et très dommageable. La lutte contre la corruption est souvent liée à une transparence accrue, ce qui rend ce sujet particulièrement pertinent pour la FiTI. Dans notre prochain tBriefs, nous examinerons la nature de la corruption dans le secteur de la pêche et étudierons de manière critique comment la transparence pourrait contribuer à améliorer la situation, et dans quels domaines elle pourrait ne pas le faire.



Précédents tBriefs:



tBrief Edition #1

TRANSPARENCE DANS LES PÊCHES:

Pas aussi clair que ça
en a l'air?



tBrief Edition #2

TRANSPARENCE DES RÉGIMES FONCIERS DES PÊCHES:

incomplète, peu fiable et
trompeuse?



tBrief Edition #3

PÊCHE DANS L'OBSCURITÉ:

Transparence de la
Propriété effective



tBrief Edition #4

20 ANNEES DE LUTTE:

Transparence des
subventions au secteur
de la pêche

Nos tBriefs sont disponibles en anglais, en français et en espagnol
sous www.fti.global