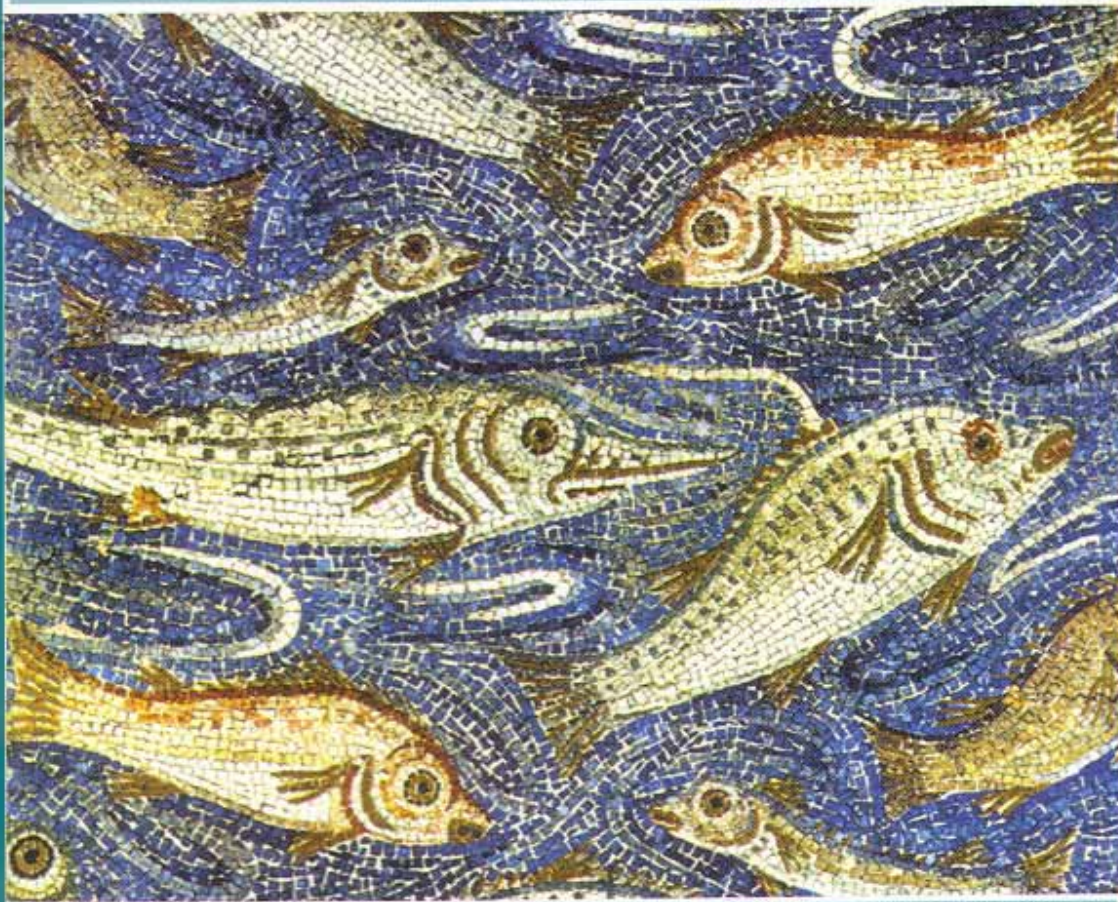


# Introduction à la question des subventions aux pêches

FAO  
DOCUMENT  
TECHNIQUE  
SUR  
LES PÊCHES

437



# Introduction à la question des subventions aux pêches

FAO  
DOCUMENT  
TECHNIQUE  
SUR  
LES PÊCHES

437

par  
**William E. Schrank**  
Professeur  
Département d'économie  
Memorial University, St. Jean  
Terre-Neuve, Canada



## PRÉPARATION DU DOCUMENT

Au milieu de l'année 2001, le Département des pêches de la FAO a organisé une réunion d'organisations intergouvernementales afin de passer en revue et – dans la mesure du possible – de coordonner leurs programmes de travail concernant les subventions aux pêches. La réunion a conclu qu'il serait utile de mettre au point un texte d'introduction à la question des subventions aux pêches et suggéré à la FAO de préparer et de publier un tel document.

La FAO a chargé M. William E. Schrank de l'Université Memorial de St Jean à Terre-Neuve (Canada) de préparer le texte.

## REMERCIEMENTS

L'auteur souhaite remercier, pour l'excellente qualité de leur participation aux travaux de recherche menés à bien, Aimée St. Croix et Mark Davis, étudiants au Département d'économie de l'Université Memorial de Terre-Neuve.

## AVANT-PROPOS

En 1992, le Département des pêches de la FAO a publié le document intitulé *Pêches maritimes et droit de la mer: dix ans de mutations*. Le rapport attire l'attention sur des subventions qui semblent avoir été accordées aux pêches de capture partout dans le monde. Le secteur a bénéficié ainsi de ressources considérables. Au cours des années qui ont suivi, le thème des subventions aux pêches est devenu un sujet très controversé au niveau international et en 2001 la Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce à Doha a décidé de les inscrire parmi les questions à examiner lors des négociations à venir de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires de l'OMC.

L'examen des subventions aux pêches a mis en évidence la complexité du sujet et la grande confusion qui prévaut quant à la nature exacte des subventions et quant à leurs effets et leur impact.

Le présent document vise à faciliter les échanges futurs concernant les subventions aux pêches, grâce à une analyse des discussions de la décennie passée, et par une explication de la notion de subvention et de son utilisation dans le secteur des pêches. De plus, le document s'emploie à les situer dans un contexte historique en rendant compte de leur utilisation tout au long des quatre décennies passées. Faute d'un délai suffisant pour étendre la portée de l'étude au niveau mondial, celle-ci s'attache aux pays pour lesquels il a été facile d'obtenir des données. L'établissement d'un bilan équilibré et mondial de l'histoire de l'utilisation des subventions dans le secteur des pêches exige évidemment la poursuite des travaux entrepris dans ce sens.

J'aimerais remercier M. Schrank d'avoir accepté de rédiger ce document et lui exprimer ma gratitude pour sa collaboration sans faille et la persévérance dont il a fait preuve pour la mise au point du texte final.

Ulf Wijkström  
Chef, Service de la planification du développement des pêches  
FAO Département des pêches

Schrank, W.E

Introduction à la question des subventions aux pêches.

*FAO Document technique sur les pêches*. No. 437. Rome, FAO. 2003. 56p.

### RESUMÉ

Ce Document technique de la FAO sur les pêches n° 437, comprend trois chapitres et une annexe.

Le premier chapitre explique la raison de l'intérêt porté aux subventions, indique les différentes définitions correspondantes, précise pourquoi elles sont mises en place et étudie succinctement les difficultés entraînées par leur existence.

Le deuxième chapitre s'intéresse plus spécifiquement aux subventions aux pêches et présente: (1) les divers types de subventions, actuelles ou passées, qui ont une incidence sur les pêches; (2) un historique sélectif des subventions aux pêches mises en place dans un certain nombre de pays, essentiellement dans les pays occidentaux; (3) une chronologie succincte de la gestion des pêches et de la surpêche; (4) les préoccupations liées aux subventions aux pêches et à leur analyse, du point de vue tant des organismes nationaux que des organismes intergouvernementaux, suite à la publication du document FAO intitulé «*Pêches maritimes et droit de la mer: dix ans de mutations*» en 1992; (5) les problèmes rencontrés pour mesurer les subventions aux pêches; et (6) les débats concernant la surpêche et les subventions aux pêches qui ont eu lieu dans des enceintes internationales, depuis la Conférence internationale de Cancún sur la pêche responsable en 1992 jusqu'au Sommet mondial de Johannesburg sur le développement durable en septembre 2002.

Le troisième chapitre passe en revue les délibérations actuelles quant à la façon dont la communauté internationale pourrait être en mesure d'imposer une discipline suffisante permettant de maîtriser les subventions qui constituent une incitation à la surpêche.

L'annexe étudie de façon plus technique le lien entre les subventions aux pêches et leurs conséquences sur la durabilité et le commerce.

### **Distribution:**

Département des pêches de la FAO

Bureaux régionaux et sous-régionaux de la FAO

Autres pays et organisations nationales et internationales intéressées

## TABLE DES MATIÈRES

	<b>Page</b>
1. NATURE DES SUBVENTIONS	1
1.1 Problématique	1
1.2 Justification économique des subventions et difficultés créées par leur existence	6
2. LES SUBVENTIONS ET LES PÊCHES	10
2.1 Types de subventions aux pêches et raison de leur mise en place	10
2.2 Historique sélectif des subventions aux pêches	14
2.3 Aménagement des pêches et surpêche	27
2.4 Prise de conscience d'une crise mondiale	31
2.5 Le thème des subventions aux pêches	32
2.6 Mesure des subventions aux pêches	39
2.7 Effet des subventions sur la durabilité des pêches	43
2.8 Conférences internationales	44
3. LES SUBVENTIONS ET LES PÊCHES À LA FIN 2002: LE DÉBAT POLITIQUE	47
ANNEXE 1: Relations entre les subventions et leurs effets	53

## 1. NATURE DES SUBVENTIONS

### 1.1 Problématique

La situation peu satisfaisante de nombre de pêches de capture marines dans le monde a suscité une attention croissante de l'opinion ces dernières années. Il y a lieu de considérer non seulement les effets économiques de la diminution des ressources halieutiques sur l'activité de différentes régions et ce dans les pays développés, comme dans les pays moins avancés, mais aussi les répercussions sur l'écosystème de la quasi-extinction commerciale de certains stocks de poissons. Une baisse des disponibilités de protéines animales relativement peu coûteuses pour les populations humaines les moins susceptibles d'avoir les moyens de se procurer des protéines d'origine différente. La déclaration adoptée à la suite de la Quatrième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui s'est tenue récemment à Doha s'est intéressée plus particulièrement aux pêches en tant que domaine à prendre en considération dans le cadre du prochain cycle de négociations internationales sur le commerce mondial.

Tandis que la surpêche est le sujet de préoccupation, le problème concret est de savoir dans quelle mesure les subventions constituent une incitation dans ce sens: en effet, si celles-ci encouragent la surpêche, il incombe alors aux pouvoirs publics de déterminer de quelle façon elles peuvent être contrôlées ou supprimées. Une suggestion a consisté à étendre les pouvoirs coercitifs de l'OMC à ce domaine, d'où la mention des pêches dans la Déclaration de Doha. Les subventions ont en outre deux autres fonctions: en encourageant la pêche, elles sont susceptibles d'augmenter le revenu national du pays. Dans la mesure où la pêche est sous-développée, c'est-à-dire pratiquée à un rythme inférieur à un niveau d'exploitation durable, alors, les subventions en faveur de la pêche peuvent jouer un rôle précieux. Par ailleurs, elles risquent d'interférer avec le commerce international, aspect dont le contrôle relève des compétences de l'OMC, dans le cadre de l'Accord international sur les subventions et les mesures compensatoires.

La question des subventions est délicate et complexe. Elle est délicate puisqu'elles sont introduites par les gouvernements pour des raisons valables de leur point de vue, notamment leur contribution au développement économique mentionnée ci-dessus. Progressivement, des subventions qui par le passé peuvent avoir rempli une précieuse fonction sociale, se sont parfois profondément enracinées et servent à présent essentiellement les intérêts des participants du secteur qui en bénéficie. Leur élimination devient dès lors un enjeu politique local comportant le cas échéant, des implications internationales. Aucun pays ne souhaite que d'autres nations ne perturbent sa politique intérieure. Or, les subventions aux pêches et, dans une très large mesure, les subventions en général sont justement exposées à présent à ce type d'intrusion.

La complexité de la question des subventions tient en outre à l'absence de consensus, ne serait-ce que sur leur définition. Il y a par ailleurs désaccord sur la façon de les mesurer. Du point de vue politique, il n'y pas non plus d'accord sur les moyens d'en mesurer les effets, ni sur les conditions dans lesquelles elles sont utiles ou préjudiciables. Cette absence d'unité de vue s'explique en partie par la complexité de l'évaluation des effets des subventions sur l'économie, l'environnement, le commerce international et national et la durabilité des stocks de poissons. Enfin, l'absence d'unité de vue sur des questions fondamentales, comme leur définition des subventions s'explique aussi par le fait suivant: l'objectif fixé était la

suppression des subventions, une organisation politique serait sans doute politiquement mal avisée d'admettre que toute intervention sous-entend nécessairement une subvention.

Le présent document passe en revue un certain nombre de questions concernant les subventions:

- Qu'est-ce qu'une subvention?
- Quelle est la justification des subventions?
- Quels sont les problèmes créés par les subventions?
- Quels sont les différents types de subventions?
- Pourquoi instaure-t-on des subventions?
- Quel est l'historique des subventions aux pêches?
- De quelle façon les subventions ont-elles affecté l'histoire de la gestion des pêches?
- Comment mesure-t-on les subventions?
- Quelle est l'ampleur des subventions aux pêches?
- Comment le débat sur les subventions aux pêches s'est-il introduit dans les conférences internationales?
- Comment mesure-t-on les effets des subventions?
- Les subventions en 2003: quelle est la nature de ce débat politique?

Qu'est-ce qu'une subvention?

De façon générale, les subventions sont des mesures adoptées par les pouvoirs publics afin d'aider une ou plusieurs industries, généralement en leur conférant un avantage financier.

Au niveau le plus classique, les subventions sont constituées de transferts financiers en provenance des pouvoirs publics, en faveur d'une industrie, par le biais de paiements au profit des travailleurs ou des entreprises. Personne ne nierait sans doute le fait que le gouvernement subventionne l'industrie s'il paie en partie les salaires des travailleurs, ou s'il attribue aux entreprises du secteur considéré des fonds permettant de réaliser des investissements. Telle est la définition au sens le plus étroit d'une subvention.

Or, quelle est la différence du point de vue de l'industrie entre l'attribution de fonds par les pouvoirs publics d'une part et la renonciation par ces derniers à des paiements de transfert, c'est-à-dire à des impôts dont l'entreprise devrait normalement s'acquitter d'autre part? Considérons le cas d'une entreprise qui se lance dans une activité particulière et doit payer une taxe de licence de commerce. Si l'entreprise reçoit une aide du gouvernement égale au montant de la taxe, ce montant (l'aide en question) ne saurait être une subvention. L'entreprise est tenue de payer ladite taxe dont le montant vient en déduction de l'aide attribuée. Une autre solution pour le gouvernement consiste à ne pas accorder l'aide, mais simplement à renoncer à percevoir la taxe de licence. Les deux mesures (octroi de la subvention et renonciation à la taxe) ont précisément le même effet sur l'entreprise dès lors que l'entreprise ne paie pas la taxe de ses propres deniers. L'exonération d'impôts est autant une subvention que l'aide directe. C'est pourquoi les fonds ne doivent pas nécessairement passer directement des pouvoirs publics aux travailleurs ou aux entreprises pour que la politique des pouvoirs publics constitue une subvention.

A titre d'exemple: une aide des pouvoirs publics à l'industrie de la pêche consistant à proposer aux entreprises un don égal à 50 pour cent de la valeur d'achat nominale d'un navire

de pêche constituerait une subvention à ce secteur. Toutefois, les choses ne sont pas aussi simples. L'importance d'une subvention tient avant tout à ses effets. Assortie d'une règle exigeant que le navire soit construit dans le pays d'origine, l'aide en question n'est peut-être pas du tout une subvention au secteur de la pêche, mais plutôt au secteur de la construction navale, si celui-ci était sinon contraint de majorer ses prix du montant de la subvention: en définitive, il n'en résulterait aucun avantage pour les pêches. Ainsi, la définition des subventions, sinon de façon vague, ouvre toutes sortes de controverses, qui ont été pour nombre d'entre elles passées en revue dans les publications récentes<sup>1</sup>.

La gamme des définitions possibles est vaste, puisqu'il s'agit au sens étroit d'une «aide financière fournie par un état ou une entreprise publique à la poursuite d'une activité ou à l'entretien de quelque chose»<sup>2</sup> ou au sens large, «d'une intervention ou d'une absence d'intervention des pouvoirs publics, qui modifient, en les augmentant ou en les diminuant, les profits potentiels de l'entreprise, à court, moyen, ou long terme»<sup>3</sup>. Il y a en effet un gouffre, entre deux possibilités extrêmes en matière de définition: la première tournant autour des dépenses directes des pouvoirs publics et la seconde, autour des effets des mesures des pouvoirs publics sur les profits escomptés d'une entreprise.

Des organisations intergouvernementales, telles que la FAO et l'OCDE, diffèrent par leur composition et adoptent généralement une conception libérale des subventions: chaque pays membre peut en avoir sa propre définition et voit ses intérêts d'une façon qui lui est propre. Il résulte de cette orientation que les études concernant les subventions réalisées sous l'égide de ces organismes, par exemple le document de l'OCDE intitulé «*La transition vers une pêche responsable*» examiné ci-après comporte un défaut de cohérence des définitions utilisées par les différents pays, de telle sorte que les comparaisons en sont d'autant plus délicates.

L'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est la seule exception à cet égard, dans la mesure où il propose une définition juridique précise. Cette précision s'explique par la volonté d'éviter toute ambiguïté dans l'évaluation des subventions destinée à justifier les droits compensatoires et différentes mesures disciplinaires prises à l'encontre des pays susceptibles d'enfreindre les dispositions de l'Accord. Aux termes de cette définition, les subventions sont des transferts directs ou potentiellement directs, de fonds en provenance des pouvoirs publics et au profit des entreprises ou des individus (dons, prêts, garanties de prêts, apports de capitaux propres), manque à gagner des pouvoirs publics (exonérations, ou reports d'impôts) par exemple la fourniture par les pouvoirs publics de biens et de services, autres que des infrastructures, à des prix inférieurs à ceux du marché, et soutien public des prix et des revenus. Pour constituer une subvention, la mesure considérée doit conférer un avantage à l'entreprise ou à l'individu, et être propre à une industrie ou à un groupe d'industries<sup>4</sup>.

Comme nous le verrons, cette tentative et vraisemblablement toute tentative analogue, de définition sans équivoque des subventions, laissent néanmoins subsister maintes possibilités de controverse au stade de l'application de cette définition.

<sup>1</sup>Un examen approfondi de cette question figure dans W.E. Schrank «Subsidies for Fisheries: A Review of Concepts» document présenté à la Consultation d'experts sur les incitations économiques et la pêche responsable: Rome, 28 novembre-1<sup>er</sup> décembre 2000, 11-39. FAO Rapport sur les pêches n°638, supplément (2000)

<sup>2</sup>Edition compacte de l'Oxford English Dictionary, Oxford: Oxford University Press, 1971, 3127.

<sup>3</sup>W.E. Schrank et W.R. Keithly, Jr. «The Concept of Subsidies», XIV, (1999), 151-164 à 163

<sup>4</sup>Acte final reprenant les résultats des Négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay, Genève: secrétariat du GATT, (1994), 264-265.



En ce qui concerne l'Accord de l'OMC, la définition proposée a une double origine. D'une part, elle vise à désigner et à mettre un terme aux interventions des pouvoirs publics qui affectent le commerce international de façon à conférer des avantages «abusifs» aux activités relevant de la compétence de l'OMC. D'autre part, l'Accord est simplement un accord dont le contenu se limite aux dispositions qui ont pu faire l'objet d'une unité de vues. Aussi, bien que la définition réponde à une finalité concrète propre, les réalités politiques ont contribué à fixer ses limites.

La définition de l'OMC vise concrètement à définir une norme propre à préserver « l'équité » du commerce international. A d'autres fins, chaque pays peut avoir une définition officielle différente, et pour divers besoins spécifiques, les analystes peuvent se prononcer en faveur d'une définition ou d'une autre.

Le Canada par exemple étend la définition d'une subvention à «tout avantage financier ou commercial qui a été obtenu, ou qui sera obtenu, directement ou indirectement, par des personnes participant à la production, à la fabrication, au développement, au traitement, à la distribution, à la vente, à l'exportation ou à l'importation de produits, dans le cadre d'un plan, d'un programme, d'une procédure ou d'une réalisation, fournis ou mis en place par les pouvoirs publics d'un pays»<sup>5</sup>. D'après l'interprétation de Hart, cette définition englobe les aides sous forme d'infrastructures (par exemple, la Voie maritime du Saint-Laurent Etats-Unis/Canada), les concessions de terres, les dépenses publiques consacrées aux affaires culturelles et les grands marchés publics (par exemple, programmes militaires et spatiaux).

Stanford présente une conception encore plus large, selon laquelle, les mesures gouvernementales concernant la main-d'œuvre, par exemple celles qui font obstacle à l'organisation de syndicats et qui englobent une réglementation limitée, voire inexistante, de l'hygiène et de la sécurité des lieux de travail, s'apparentent également à des subventions<sup>6</sup>. Bien qu'elles soient exclues de la définition de l'OMC, les dispositions de ce type ont pour effet de réduire les coûts et de permettre ainsi aux entreprises des pays concernés d'abaisser leurs prix sur les marchés mondiaux.

Pour Shoup dont le point de vue est davantage axé sur la scène nationale, les subventions sont constituées par des transferts des pouvoirs publics ou des allègements fiscaux censés inciter les entreprises à modifier les prix relatifs de leurs produits et à réaffecter ainsi les ressources suivant des orientations privilégiées, pour une raison ou une autre, par le gouvernement. Or, la modification des prix relatifs peut affecter le commerce international et donc relever le cas échéant<sup>7</sup> des dispositions de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires.

L'univers des subventions agricoles se caractérise par la diversité des formes de soutien économique des pouvoirs publics; elles appartiennent à l'une ou l'autre des catégories suivantes: la première implique la réduction des prix alimentaires à la consommation, au-

---

<sup>5</sup>Loi sur les mesures spéciales d'importation (Loi révisée du Canada) c. 25, para. 83, 1984, cité dans M. Hart, *Canada-United States Working Group on Subsidies: Problem, Opportunity, or Solution?* Ottawa: publication hors série (Occasional papers in Trade Law and Policy Université Carleton (1992), 33.

<sup>6</sup>J. Stanford, *Going South: Cheap Labor as an Unfair Subsidy in North American Free trade*, Ottawa: Centre canadien de politiques alternatives (1991).

<sup>7</sup>C.S. Shoup «The Economic Theory of Subsidy Payments» dans *The Economics of Federal Subsidy Programs: A Compendium of papers, Part 1 – General Study papers*, du Joint Economic Committee of the Congress of the United States, Washington: United States Government printing Office (1972), p. 55-73.

dessous des prix du marché libre, et la seconde implique un soutien à la production agricole<sup>8</sup>. La première catégorie utilisée souvent dans les pays en développement inclut différentes mesures telles que le rationnement au Pakistan et le contrôle des prix en Inde<sup>9</sup>, la deuxième, fréquemment utilisée dans les pays développés, regroupe également des mesures variées, allant de la gestion de l'offre et de la fixation des prix d'après une formule prédéterminée au Canada, à la limitation des superficies et au subventionnement du crédit et des assurances aux Etats-Unis<sup>10</sup>.

La distinction introduite parmi les subventions suivant leur caractère explicite ou implicite est certes moins nette. Les premières sont des dépenses budgétaires gouvernementales, tandis que les secondes ont pour effet de supprimer les prix d'offre. Parmi les subventions agricoles explicites figurent des programmes tels que les achats gouvernementaux de surplus agricoles, et les indemnités versées aux agriculteurs pour maintenir les terres en jachère. Les subventions implicites ou le recours à des techniques telles que la manipulation des taux de change (permettant par exemple d'appliquer plusieurs taux de change officiels aux différentes catégories de transactions), les contrôles des prix et les restrictions quantitatives au commerce, outre différentes méthodes de modification des termes de l'échange, au bénéfice ou au détriment des exploitants agricoles. En surévaluant la devise nationale par exemple, le gouvernement accorde implicitement aux consommateurs une subvention à l'importation, tout en imposant une taxation implicite aux exploitants agricoles, puisque cette mesure les chasse des marchés internationaux. Les obstacles au commerce servent généralement à protéger le secteur non agricole, le secteur agricole étant désavantagé par une augmentation de ses coûts, en particulier les coûts des fournitures et des équipements importés. Les subventions implicites aux consommateurs sont en fait des subventions négatives à l'égard des exploitants agricoles, bien que le terme «négatif» soit rarement employé dans ce contexte. On utilise plutôt l'expression «taxation implicite». Il ressort néanmoins clairement de cette description succincte que les subventions implicites au secteur industriel risquent en réalité de constituer des subventions implicites négatives (ou une taxation implicite) au secteur agricole<sup>11</sup>.

Une forme mixte de subvention relevant conjointement de la réduction des prix à la consommation et du soutien aux exploitants agricoles a été appliquée au Mexique. Selon ce système, appliqué au maïs et à plusieurs autres produits, le Gouvernement achetait des produits agricoles nationaux à un prix garanti et vendait les produits bruts à des transformateurs à un prix réduit, prenant à sa charge la différence; de plus, il absorbait les coûts d'entreposage et de distribution, les produits transformés étant ensuite vendus à des prix fixés ses soins. Ce système est en principe simple, bien qu'il soit possible de rendre plus complexe: le Gouvernement agissait simultanément sur le prix obtenu par les agriculteurs et sur le prix payé par les consommateurs<sup>12</sup>.

Aux Etats-Unis, les subventions agricoles ont été axées essentiellement sur l'aide à l'agriculture. Depuis la fin des années 1930, les Etats-Unis ont mis en œuvre un vaste éventail de programmes visant à moduler la production et la vente de produits agricoles. Gardner

<sup>8</sup>Cette analyse des subventions agricoles reprend sensiblement le contenu de l'étude de Schrank intitulée «Subsidies for fisheries...» *op. cit.*, page 18-19.

<sup>9</sup>Pinstrup-Anderson (éd.), *Food Subsidies in Developing Countries: Costs, Benefits and Policy Options*. Baltimore: Johns Hopkins University Press (1988).

<sup>10</sup>F.H. Sanderson (éd.), *Agricultural Protectionism in the Industrialized World*, Washington: Resources for the Future (1990).

<sup>11</sup>A. Valdés, «Explicit versus Implicit Food Subsidies: Distribution of Costs» dans Pinstrup-Andersen, p. 77-91.

<sup>12</sup>N. Lustig, «Fiscal Cost and Welfare Effects of the Maize Subsidy in Mexico», dans Pinstrup-Andersen, p. 277-288.

dresse la liste des programmes de ce type<sup>13</sup>. Il y a eu à ce titre les paiements directs du gouvernement aux agriculteurs, primes pour une production conforme à des quotas, primes pour la réaffectation de terres d'un produit à un autre, paiements de subventions pour soutenir d'autres possibilités d'utilisation des produits agricoles, achats d'excédents agricoles, subventions à l'entreposage et indemnités des catastrophes. Toujours à ce titre, il y a eu des programmes de refuge fiscal, qui équivalaient en fait à des exonérations; des tentatives pour autofinancer les programmes par des prélèvements effectués auprès des producteurs pour financer les achats de produits agricoles dans le cadre de programmes de soutien aux prix, constituant en réalité une taxation des agriculteurs, afin de soutenir des paiements spécifiques destinés à certains d'entre eux; des prêts consentis à des taux inférieurs à ceux du marché; des paiements en nature; des programmes de soutien des prix et d'aide à l'exportation impliquant ou non des paiements directement effectués par le gouvernement; des actions en faveur des exportations impliquant des aides publiques, mais non destinées directement aux agriculteurs; des droits d'importation comportant non seulement une absence de coût pour les pouvoirs publics, mais en fait un revenu. Enfin, il y a eu différentes mesures notamment des quotas de commercialisation, des contrôles à l'importation et des programmes de discrimination par les prix, qui, hormis les frais d'administration, n'entraînaient pratiquement aucun coût pour les pouvoirs publics. L'éventail des programmes de ce type s'est avéré particulièrement large.

Gardner a estimé implicitement que tous ces programmes s'apparentaient à des subventions. Il a terminé son panorama des programmes par la rubrique «Autres subventions» dans laquelle il a classé par exemple les programmes de recherche et de vulgarisation financés par le Gouvernement fédéral, les programmes fédéraux d'infrastructures (par exemple, projets de distribution d'électricité et d'irrigation), ainsi que les dérogations par rapport à certaines réglementations du travail et de l'environnement. Gardner a fait observer que les éléments classés dans sa catégorie «autres subventions» n'étaient généralement pas considérés en tant que subventions assimilables à des «paiements compensatoires»; or, comme nous l'avons vu dans les cas respectifs de Hart et Stanford, différents analystes les considèrent effectivement en tant que subventions.

## **1.2 Justification économique des subventions et difficultés créées par leur existence**

Lorsque les économistes justifient les subventions, ils le font généralement de l'une des trois façons suivantes. Premièrement, ils peuvent invoquer l'argument des «industries naissantes». Une industrie par exemple est parfois dominée par des intérêts étrangers (par exemple, la fabrication de textile dominée par l'Angleterre aux premières heures de l'histoire des Etats-Unis) et pour des raisons de politique sociale, le gouvernement peut souhaiter créer une industrie nationale. Par ailleurs, les capitaux privés risquent d'être insuffisants pour permettre au secteur privé d'accumuler à lui seul les fonds nécessaires pour assurer la compétitivité commerciale de l'industrie nationale. Le gouvernement peut alors subventionner l'industrie par des aides, des prêts, des apports de capitaux propres, des mesures de protection tarifaire ou des incitations fiscales. Une fois l'industrie constituée au point d'être devenue autonome, les subventions étaient supprimées<sup>14</sup>.

<sup>13</sup>B.L. Gardner, «The United States», dans Sanderson, p. 19-63.

<sup>14</sup>Une étude des mesures protectionnistes à l'égard des industries nouvelles figure dans H. Myint «Infant Industry Arguments for Assistance to Industries in the Setting of Dynamic Trade Theory», Chapitre 7 dans R. Harrod et D. Hague (éd.), *International Trade Theory in a developing World*, London: Macmillan & Company, (1963). Voir également A. Bhattacharjea, «Infant Industry Protection Revisited», *International Economic Journal*, XVI, (2002), 115-133.

Ce raisonnement est intéressant et sous-tend une conception du développement économique susceptible de fonctionner, en dépit d'une tendance à perpétuer une subvention mise en place, lorsqu'elle a cessé depuis longtemps d'être effectivement nécessaire ne serait-ce qu'en théorie. Cela aboutit en définitive à ce que l'industrie initialement soutenue par la subvention, en devienne tributaire et ne réussisse pas à améliorer sa productivité par rapport au reste du monde. Il subsiste alors une industrie inefficace incapable d'affronter la concurrence sur le marché. La justification des subventions devient alors la protection des emplois, lesquels disparaîtraient si le gouvernement était disposé à laisser l'industrie périr. Des subventions qui étaient censées faciliter le lancement de l'industrie deviennent donc «indispensables» au maintien à flot une industrie inefficace: elles deviennent ensuite permanentes jusqu'à ce que le gouvernement décide finalement qu'il ne peut plus sauvegarder l'industrie en question, laquelle ferme ses portes avec tous les bouleversements économiques et sociaux que cela comporte. Par contre, l'introduction de subventions peut viser à soutenir une industrie naissante et celle-ci peut devenir autonome; or, son «sevrage» risque ensuite de s'avérer délicat<sup>15</sup>.

Le deuxième argument en faveur des subventions tient au fait qu'une grande entreprise peut se trouver confrontée à des difficultés temporaires et menacer de cesser son exploitation. En pareille circonstance, le gouvernement aurait alors trois possibilités: ne pas intervenir du tout et laisser jouer pleinement les mécanismes du marché; il peut subventionner directement l'entreprise menacée en lui fournissant des liquidités ou des capitaux propres, des prêts ou des garanties de prêts; il peut enfin autoriser le dépôt de bilan de l'entreprise tout en intervenant par le biais du système monétaire afin d'empêcher que cette faillite ait des répercussions sur d'autres entreprises saines.

Dans l'hypothèse où la faillite n'a pas d'implications sociales hormis celles concernant l'entreprise proprement dite et ses employés, un subventionnement ne serait sans doute pas envisagé, sinon pour remédier à la situation des travailleurs privés d'emploi. Il peut y avoir néanmoins de graves implications financières pour l'économie. Par exemple, la firme concernée peut avoir été une entreprise respectée de premier plan, qui avait émis des quantités importantes d'obligations non garanties (effets de commerce). Le fait que l'entreprise ne réussisse pas pour cause de faillite à honorer ses obligations une fois celles-ci venues à échéance, peut laisser entendre à leurs détenteurs que d'autres entreprises de premier plan sont également dans l'incapacité de payer leurs effets non garantis. Ainsi, des entreprises parfaitement saines risquent de ne pas pouvoir recourir à leur pratique habituelle consistant à émettre des effets venus à échéance, en raison de la nervosité du marché obligataire. Si les banques ne consentaient pas rapidement des prêts importants aux firmes saines, mais dépourvues de liquidités, pour leur permettre de rembourser leurs obligations non garanties venues à échéance, alors des entreprises saines risqueraient de faire faillite. Sans instruction du gouvernement, les banques pourraient par ailleurs très bien ne pas accorder leur aide, serait-ce provisoirement, en raison de la forte incertitude créée par la faillite de la première entreprise. Un effet de domino peut donc se produire dans l'économie avec pour conséquence une grave crise financière. Le problème économique auquel l'entreprise se trouve confrontée peut être considéré comme un phénomène cyclique, imputable à une gestion défectueuse, ou encore comme le résultat de différents facteurs manifestement incontrôlables, par exemple les catastrophes climatiques. La subvention peut être perçue comme une mesure temporaire permettant à l'entreprise de retrouver son équilibre. En juin 1970, la Penn-Central Railroad

---

<sup>15</sup>Cet aspect est développé explicitement dans U. Tietze (éd.), Rapport de l'atelier régional sur les effets de la mondialisation et de la déréglementation de la pêche dans les Caraïbes: Castries (St. Lucie), 4-8 décembre 2000, Rome, FAO Rapport sur les pêches, n° 640, (2001), 14.

Company a fait faillite, suite au refus du Gouvernement des Etats-Unis de lui accorder une aide financière<sup>16</sup>. La faillite de la principale société de chemins de fer fut alors la plus grave jamais observée aux Etats-Unis. On a estimé que le système financier du pays était menacé en raison de l'effet de domino escompté. Les dispositions prises par la banque centrale américaine (le système de la réserve fédérale) se sont vues attribuées par certains le mérite d'avoir sauvé l'économie américaine de l'effondrement financier<sup>17</sup>. En l'occurrence, le Gouvernement a en fait choisi la troisième option évoquée ci-dessus. Il s'est néanmoins soucié de ne pas paraître à nouveau mettre l'économie en péril en s'abstenant d'intervenir directement advenant une faillite majeure imminente.

Par la suite, quand un an après la société Lockheed Aircraft Corporation a été confrontée à un risque analogue, le Gouvernement des Etats-Unis a opté pour la deuxième solution mentionnée ci-dessus et s'est porté au secours de Lockheed. Avant que le Congrès n'approuve d'importantes garanties de prêts consentis à un consortium de grandes banques qui finançaient Lockheed, l'économiste A.F. Burns, président de la réserve fédérale a comparé explicitement la situation de Lockheed avec celle de Penn-Central. Il a attiré l'attention sur les dangers qui menaçaient l'économie nationale si on laissait une entreprise aussi importante faire faillite. Burns a suggéré d'établir une législation applicable dans la plupart des cas, autorisant le Gouvernement à offrir des garanties de prêts lorsque des entreprises foncièrement saines se heurtent à des difficultés financières graves, mais très vraisemblablement provisoires<sup>18</sup>.

Dans les années 1980, le Gouvernement des Etats-Unis est intervenu de manière analogue en offrant des garanties de prêt d'un milliard et d'un milliard et demi de dollars à la société Chrysler<sup>19</sup>. Dans les cas de Lockheed et de Chrysler, les entreprises bénéficiaires ont retrouvé leur viabilité économique. Les coûts et les avantages des mesures économiques et sociales sont certes toujours matière à controverse, mais dans ces deux derniers cas les subventions semblent avoir été efficaces. De fait, elles ont été mises en place à titre temporaire. Le danger majeur est évidemment qu'au lieu de rétablir la santé de l'entreprise et de pouvoir être retirées ou réduites en toute sécurité, les subventions se pérennisent, tandis que la situation de l'entreprise n'enregistre aucune amélioration.

La question de savoir si un gouvernement doit subventionner une grande entreprise en difficulté financière est un problème récurrent qui se pose aujourd'hui comme il y a un quart de siècle. En décembre 2002, la commission de stabilisation du transport aérien du Gouvernement fédéral des Etats-Unis (*United States Federal Air Transportation Stabilization Board*) a refusé de consentir des garanties de prêt d'un montant de 1 800 000 millions de dollars EU pour empêcher la faillite de la société mère d'United Airlines<sup>20</sup>.

Le troisième argument en faveur des subventions est lié à l'intérêt actuel pour la protection de l'environnement. Les subventions peuvent en effet servir à inciter les entreprises et les industries à se comporter de façon respectueuse de l'environnement. Les programmes de rachat de navires et de licences de pêche tombent dans cette catégorie. Comme nous le verrons, tandis que certains économistes se déclarent en faveur des programmes d'aide de ce

<sup>16</sup>S.J. Maisel, *Managing the Dollar*, New York & Compagnie, (1973), 41-43, p.122.

<sup>17</sup>*Ibid.* 5-9.

<sup>18</sup>*New York Times*, (17 juin 1971) 59.

<sup>19</sup>*New York Times*, (27 mai, 1980) 1.

<sup>20</sup>Voir «UAL Bankruptcy is a Smart Move» par M. Tatge et B. Copple, 9 décembre 2002 disponible sur le site [www.forbes.com/2002/12/09/cz\\_mt\\_1209ual.htm](http://www.forbes.com/2002/12/09/cz_mt_1209ual.htm) (9 février 2003).

type, pour d'autres une gestion efficace des pêches et des solutions fondées sur les mécanismes de marché s'avèreraient plus efficaces.

L'attribution de subventions, rarement justifiée par les économistes à moins qu'il n'y ait un rapport quelconque avec l'un des arguments mentionnés ci-dessus, peut répondre à d'autres préoccupations, notamment celles qui consistent à conférer à une industrie un avantage à long terme sur le marché international et à garantir en permanence un niveau d'emploi adéquat dans un secteur géographique. La Norvège par exemple, poursuit une politique de subventions au profit du nord du pays pour maintenir la présence physique d'une population et préserver la culture de la pêche<sup>21</sup>. Pendant de nombreuses années, et jusqu'en 2001, le Gouvernement canadien a accordé des subventions aux aciéries non rentables de Cap breton en Nouvelle-Ecosse. Les exemples de ce type d'aide sont légion.

Pour ne citer qu'un seul exemple des difficultés auxquelles peut s'exposer un gouvernement désireux de retirer des subventions instituées, considérons le cas du programme d'aide aux navires de pêche (FVAP, *Fishing Vessel Assistance Programme*) adopté par le Canada pendant la seconde guerre mondiale, qui accordait des primes aux entreprises qui achetaient des navires de pêche. En 1970, le Gouvernement canadien a voulu restreindre le champ d'application de ce programme dont l'industrie était le seul élément moteur. Aucune limite statutaire ou réglementaire n'était fixée au montant que le Gouvernement devait payer au titre de ce programme au cours d'une année quelconque. L'élaboration d'un programme modifié a été confiée à un comité de hauts fonctionnaires fédéraux et provinciaux. Sous la pression des provinces, dont les gouvernements craignaient que la transformation du programme ne réduise l'effet d'entraînement sur leurs économies dont elles avaient bénéficié grâce aux paiements de transfert et n'affaiblisse le cas échéant leur secteur des pêches, les réformes n'ont jamais été mises au point et le programme a été maintenu comme auparavant. Vers la fin des années 1970, date à laquelle le Canada et la plupart des états côtiers dans le monde, ont étendu la limite de leurs zones de pêche à 200 milles des côtes, la pêcherie de la Province canadienne de Terre-Neuve s'est développée. Ce développement a été financé pour l'essentiel par des subventions, et pour une part notable par le programme FVAP. Or, la croissance excessive de la flottille de pêche est apparue manifestement, éliminant ainsi toute justification économique du programme, lequel a néanmoins été maintenu. Ce fut seulement à la faveur d'un changement majeur au sein du Gouvernement que le programme, alors complètement périmé, fut abandonné en 1986<sup>22</sup>. Harold Macmillan, ancien premier Ministre britannique, a évoqué les problèmes politiques qu'il avait rencontrés lorsqu'il occupait les fonctions de Chancelier de l'Echiquier en 1956, pour persuader ses collègues du Gouvernement d'éliminer une subvention laitière qu'il jugeait obsolète<sup>23</sup>. Ces exemples démontrent la ténacité avec laquelle une aide, parfois instituée pour de bonnes raisons, peut se maintenir longtemps après que sa raison d'être a disparu.

De manière analogue, les Etats-Unis ont institué depuis longtemps un avantage fiscal à l'intention des propriétaires de navires de pêche, le fonds CCF (*Capital Construction Fund*) d'aide à la construction de biens d'équipement, permettant de placer jusqu'à 100 pour cent

<sup>21</sup>Cet argument est souvent exprimé en termes de maintien de l'emploi dans les communautés de pêcheurs qui sont pour nombre d'entre elles installées au nord du pays. Voir par exemple, M. Milazzo, *Subsidies in World Fisheries: A Reexamination*, Washington: Document technique de la Banque mondiale n° 406 (1998), p. 23. Une étude du contexte norvégien figure dans K.B. Lindkvist, «Dependent and Independent Fishing Communities in Norway,» dans D. Symes (éd.) *Fisheries Dependent Regions*, Oxford: Fishing News Book, (2000), 53.

<sup>22</sup>W.E. Schrank, «Extended Fisheries Jurisdiction: Origins of the Current Crisis in Atlantic Canada's Fisheries,» *Marine Policy*, XIX(1995), 285-299 et 294-295.

<sup>23</sup>H. Macmillan, *Riding the Storm*, 1956-1959, New York: Harper et Row, (1971), 12-18.



des profits réalisés par les activités de pêche dans un fonds exempté de l'impôt sur les revenus financiers, dans la mesure où le titulaire du compte accepte de remplacer son navire ou d'y apporter des modifications structurelles majeures, dans un délai de 10 ans. Pendant le programme «d'américanisation» qui a suivi l'adoption en 1976 de la Loi intitulée *Magnuson Act* en vertu de laquelle les Etats-Unis portaient de 12 à 200 milles la limite de leur zone de pêche, ce programme a rempli une fonction sociale bien définie: il a favorisé la construction de navires américains, l'objectif social consistant à remplacer les flottilles étrangères par des flottilles américaines. Il ne fait guère de doute que la flottille de pêche américaine a connu alors un développement excessif; or, en dépit des récentes auditions du Congrès sur ce sujet, les avantages fiscaux n'ont pas disparu<sup>24</sup>. Là encore, il peut s'avérer extrêmement difficile de supprimer une subvention qui a survécu à sa raison d'être. Pour certains, c'est précisément en raison de ces difficultés, notamment, que les subventions sont rarement réellement justifiées<sup>25</sup>.

Après avoir brièvement passé en revue les enjeux des subventions économiques, examinons à présent les problèmes spécifiques posés par les subventions aux pêches.

## 2. LES SUBVENTIONS ET LES PÊCHES

### 2.1 Types de subventions aux pêches et raisons de leur mise en place

Il y a quarante ans, les subventions étaient généralement jugées bénéfiques, en tant que mécanismes permettant de mettre en œuvre l'action des pouvoirs publics. Quarante ans après, eu égard aux interrogations quant à leur efficacité et à leur maîtrise, quant au rôle du gouvernement dans la société et au sein de l'économie, et enfin, quant aux rapports entre la protection de l'environnement et le développement économique, dans maints domaines de l'activité économique les subventions sont généralement considérées comme préjudiciables, surtout dans le secteur des pêches.

Or, il ne faut pas perdre de vue que chaque subvention a été introduite pour une raison bien précise, dans un certain contexte, indépendamment de son caractère approprié ou non, au profit d'un sous-groupe d'individus ou de la société dans son ensemble<sup>26</sup>.

On peut classer les subventions de multiples façons; nous en suggérons ci-après<sup>27</sup> une autre classification, proposée dans le cadre d'une Consultation d'experts de la FAO est également brièvement examinée dans le présent document. La taxonomie présentée est applicable à toute industrie et la plupart des grandes catégories de subventions ont été mentionnées plus haut. Les exemples fournis ci-après se rapportent toutefois aux pêches.

<sup>24</sup>Voir Chapitre VI, «Capital Construction Fund» dans J.H. Dunnigan (éd.), (U.S.) Federal Fisheries Investment Task Force: Rapport au Congrès (juillet 1999). N. p.: non publié, (juillet 1999) et M.L. Weber, *From Abundance to Scarcity: A History of U.S. Marine Fisheries Policy*, Washington D.C.: Island press, (2002), 34.

<sup>25</sup>Voir par exemple G.R. Munro, «The Economics of Overcapitalization and Fishery Resource Management: A Review» et R. Arnason, «Fisheries Subsidies, Overcapitalization and Economics Losses», p. 7-23 et 27-46, respectivement dans A. Hatcher et K. Robinson (éd.), *Overcapacity, Overcapitalization and Subsidies in European Fisheries: Compte rendu du premier atelier tenu à Portsmouth, R.U., 28-30 octobre 1998*, Portsmouth (Angleterre): Center for the Economics of Management of Aquatic Resources, (1999).

<sup>26</sup>En réalité évidemment, certaines subventions ont été introduites pour un motif détourné d'une sorte ou d'une autre, et n'ont jamais eu d'autre objectif social que le profit de certains. Tout en admettant la possibilité de ce type de situation, nous n'en tenons pas compte dans ce qui suit.

<sup>27</sup>Cette liste comprend seulement quelques exemples tirés de la liste beaucoup plus détaillée qui figure dans Schrank «Subsidies for Fisheries...» *op. cit.* 31-33. Toutefois, ni cette liste ni les explications présentées ne sauraient avoir un caractère exhaustif.

## A. Paiements directs des pouvoirs publics à l'industrie

Cette catégorie inclut un très vaste éventail de subventions allant des aides à l'acquisition des nouveaux bateaux de pêche, au paiement d'indemnités de déclassement des navires (programmes de rachat), au régime d'assurance chômage des pêcheurs, à l'indemnisation des périodes de fermeture, aux apports de capitaux propres et aux programmes de soutien des prix.

Les aides à l'acquisition de nouveaux bateaux de pêche peuvent être instaurées pour faciliter le développement d'une industrie nationale de la pêche. Quant aux indemnités de déclassement des navires, elles visent parfois à favoriser un processus de réduction de la capacité excédentaire. Par ailleurs, les programmes d'assurance-chômage à destination des pêcheurs peuvent être mis en place pour les aider à commencer ou à continuer à travailler dans ce secteur. L'indemnisation des périodes de fermeture est conçue pour permettre aux pêcheurs de rester en activité lorsque leurs revenus sont réduits de façon inattendue en raison de mesures adoptées par les pouvoirs publics pour protéger des stocks de poissons en voie de diminution. Les apports de capitaux propres peuvent éviter la faillite de certaines entreprises de pêches lorsque celle-ci aurait des effets catastrophiques sur l'emploi dans une région, notamment lorsque cette faillite est imputable à un phénomène économique temporaire tel que la chute des marchés entraînée par une grave récession économique. Quant aux programmes de soutien des prix, en vertu desquels les gouvernements paient aux producteurs la différence entre les prix du marché et un prix cible fixé par l'administration, ils peuvent être adoptés afin de soutenir les revenus des pêcheurs.

## B. Exonérations fiscales et reports d'impôts

Dans cette catégorie figurent des programmes tels que les exonérations de la taxe sur le carburant utilisé par les navires de pêche, les exonérations de taxe de vente, les allègements spéciaux d'impôt sur le revenu et les programmes de report d'impôt.

Le produit de la taxation des carburants peut être affecté à l'entretien des routes. Etant donné que les navires de pêche n'en font aucun usage, ils peuvent être exemptés de cette forme particulière de taxation. Les exonérations de taxe de vente et les allègements spéciaux d'impôt sur le revenu, seraient «justifiés» si la pêche était considérée comme une activité d'une importance telle, et en butte néanmoins à une telle précarité financière, que ces aménagements fiscaux étaient jugés indispensables à son existence même. L'exonération de la taxe de vente sur les intrants utilisés par l'industrie de la pêche est une mesure de soutien dont elle bénéficie dans son ensemble. Des dispositions de ce type sont répandues dans les pays insulaires des Caraïbes<sup>28</sup>. Les programmes de report d'impôt contribuent à faciliter la situation économique des participants, tout en ayant par ailleurs un rôle en matière de sécurité lorsqu'ils sont associés à des programmes spéciaux, notamment de remplacement des navires. Grâce aux sommes recueillies dans le cadre du programme, des moyens financiers peuvent être affectés à l'acquisition de nouveaux navires, ce qui a pour effet de limiter l'incitation économique à différer le renouvellement de la flotte en utilisant des navires vétustes et peu sûrs.

<sup>28</sup>Voir Tietze, *op. cit.*, 10, 12, 13, 94, 104-5, 133-4.

### C. Prêts et garanties de prêts du gouvernement; programmes d'assurance

Le gouvernement peut accorder des prêts aux pêcheurs ou à des entreprises de pêche, à des conditions favorables, par exemple des prêts à des taux inférieurs à ceux du marché, ou comportant des durées de remboursement exceptionnellement longues. Par ailleurs, le gouvernement peut également garantir le remboursement de prêts du secteur privé lorsque les institutions financières exigent des garanties supplémentaires que l'industrie ne saurait offrir par elle-même. Le gouvernement peut enfin proposer des contrats d'assurance lorsque les assureurs privés refusent d'assurer les pêcheurs, en raison du niveau de risque élevé apparent lié aux incertitudes affectant cette industrie.

Chacune de ces subventions est censée permettre à l'industrie d'opérer à des coûts inférieurs à ceux qui prévaudraient autrement. Lorsque les revenus sont suffisamment faibles, ces subventions permettent de déterminer si la vigueur de l'industrie est suffisante pour assurer sa survie.

### D. Paiements implicites ou charges imputées à l'industrie

Ces programmes n'ont pas pour effet de réaliser des transferts financiers au profit de l'industrie, ni de faire bénéficier celle-ci d'une exonération ou d'un report des montants dont elle serait normalement redevable au gouvernement. Il peut s'agir de programmes qui réduisent les prix payés par l'industrie au gouvernement pour certains biens, à un niveau inférieur aux prix du marché ou de programmes ne comportant pas nécessairement de paiements provenant des pouvoirs publics. Il y a lieu également de citer les programmes de subventions négatives, qui visent à limiter la rentabilité des entreprises de pêche.

Dans certains programmes, les pouvoirs publics effectuent des paiements ou prennent à leur charge des coûts pour le compte de l'industrie, sans effectuer de paiements directs à son profit: paiement de droits de pêche à des pays étrangers, gestion des pêches, amélioration des pêches et mise au point d'engins.

Certains pays peuvent faire payer aux étrangers un droit d'accès à leur zone économique exclusive. En particulier lorsque les pêcheurs étrangers ont opéré traditionnellement dans ces eaux, le gouvernement des pêcheurs étrangers est parfois disposé à payer le droit en question, sans le récupérer auprès de l'industrie<sup>29</sup>, justifiant cette mesure en faisant état de sa responsabilité partielle pour la situation née de sa participation à la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer. Les gouvernements assument généralement les frais de gestion des pêches, bien que ces dernières années une tendance ait été observée en faveur de systèmes de paiement par l'utilisateur et de récupération de droits payés. L'amélioration des pêches peut impliquer la création par les pouvoirs publics de récifs artificiels, le cas échéant en échouant par le fond des navires vétustes, dans une perspective de développement de la pêcherie et éventuellement de l'écotourisme. De manière analogue, les pouvoirs publics peuvent concevoir et expérimenter des engins de pêche améliorés (soit de productivité accrue, soit de nature à limiter les prises accessoires) et transférer ensuite la technologie à l'industrie de la pêche à coût réduit, ou gratuitement.

Les gouvernements sont d'autre part susceptibles de fournir des produits à l'industrie de la pêche à des prix inférieurs à ceux du marché. A l'époque où Terre-Neuve était une colonie de

---

<sup>29</sup>Milazzo, *op. cit.*, 36.

la Couronne, par exemple, le gouvernement a géré un programme de fourniture d'appâts permettant d'approvisionner les pêcheurs à des prix réduits. Aux termes de l'Accord du Traité d'union de Terre-Neuve et du Canada de 1949, le programme s'est poursuivi, prévoyant l'achat d'appâts par le gouvernement et leur vente aux pêcheurs à des prix inférieurs au prix coûtant<sup>30</sup>.

Droits de douane, interdictions de débarquement à l'encontre des navires étrangers, quotas d'importation, et interdictions d'investissements étrangers directs, sont autant d'exemples de programmes ou de mesures au moyen desquels les pouvoirs publics soutiennent (subventionnent) la pêche, sans engager de dépenses à cet effet – sinon les frais de gestion des programmes en question.

L'expression programmes de subventions négatives désigne des programmes qui, du moins à court terme, réduisent les profits des entreprises de pêche. Les règlements des pêches ayant pour effet de limiter les captures, d'exiger l'utilisation d'un dispositif d'exclusion des prises accessoires, et différents règlements concernant l'environnement et la sécurité, en sont des exemples.

#### E. Programmes généraux affectant les pêches

Il existe enfin des exemptions d'impôt applicables à toutes les industries, des programmes de subventions axés sur des industries autres que les pêches et pouvant avoir une incidence positive ou négative sur ces dernières et enfin, des programmes sociaux généraux concernant l'ensemble de la société.

Les crédits d'impôt à l'investissement et les programmes d'amortissement accéléré, sont des exemples de programmes généraux pouvant être classés dans la catégorie des exemptions fiscales. Ces programmes concernant l'impôt sur le revenu permettent à ceux qui investissent dans les biens d'équipement de majorer leurs coûts comptables pris en compte dans le calcul de leur impôt sur le revenu, réduisant ainsi leur bénéfice comptable et donc, leur impôt sur le revenu. Un système fiscal de ce type constituerait une mesure d'incitation des entreprises à acheter des biens d'équipement supplémentaires, et dans le cas des pêches, une incitation des pêcheurs individuels et des entreprises de pêche à acheter de nouveaux navires. Un programme de subventions agricoles pourrait impliquer une utilisation accrue des pesticides alors que les eaux de ruissellement ont un impact préjudiciable sur les stocks de poissons. De manière analogue, les subventions à l'industrie de la construction navale et en faveur de la production alimentaire en général, sont susceptibles d'affecter les pêches. Parmi les programmes généraux pouvant affecter les pêches, figurent les programmes d'infrastructure non spécifiques aux pêches, les prêts aux petites entreprises, les secours en cas de catastrophes, la législation du travail, ainsi que les programmes nationaux de santé. Dans ce dernier cas, par exemple, les Etats-Unis ont pu soutenir que le Canada subventionnait de façon injuste ses pêches en assurant un service national de santé financé par l'ensemble des recettes fiscales, alors que les pêcheurs des Etats-Unis devaient payer leur régime privé d'assurance-santé. En l'occurrence, les Canadiens peuvent répondre en faisant observer qu'ils paient des impôts et des taxes de vente notablement plus élevées permettant de financer le système de santé.

---

<sup>30</sup>R.W. Crowley, B.McEachern et R. Jasperse, «*A Review of Federal Assistance to the Canadian Fishing Industry, 1945-1990*» dans L.S. Parsons et W.H. Lear (dir. publ.), *Perspectives on Canadian Marine Fisheries Management*, Ottawa, Conseil national de recherches du Canada.

Dans chaque cas, les programmes ont des justifications, tandis que certains individus et certains groupes en bénéficient et d'autres non. L'objectif du programme peut correspondre à une volonté de favoriser le développement des pêches ou de les moderniser et d'améliorer leur productivité, ou encore de faciliter la vente des produits de la pêche, de protéger l'environnement ou encore, d'améliorer la sécurité des pêcheurs proprement dits. Il ne s'agit pas là d'une justification de l'une quelconque des subventions dont il est question ou de chacune d'entre elles. Leur justification est une décision subjective susceptible d'être discutée à l'infini. Ces derniers temps, et assurément au cours de la décennie écoulée, période de sensibilité accrue aux problèmes de défense de l'environnement, à l'état des stocks de poissons et à l'absence d'obstacles à la liberté des marchés privés, les subventions ont diminué au niveau mondial<sup>31</sup>; par ailleurs, on a enregistré un fléchissement de la justification de nombre des subventions demeurant en place. Ainsi, le lien entre gestion des pêches, surpêche et subventions, a suscité un intérêt croissant.

## 2.2 Historique sélectif des subventions aux pêches

### A. Etats-Unis d'Amérique

Les subventions aux pêches ont une longue histoire. Le premier établissement européen au Massachusetts, sur le territoire des actuels Etats-Unis, remonte à 1620. Moins de 20 ans plus tard, les pêcheurs du Massachusetts étaient subventionnés par le biais d'une dispense des obligations militaires et par des exonérations des taxes sur les navires et le matériel de pêche<sup>32</sup>. Sous la première administration présidentielle, alors que les Etats-Unis venaient d'être créés, le Congrès a répondu favorablement à une demande de l'exécutif visant à soutenir les pêches nationales en appliquant des exonérations fiscales et des droits de douane<sup>33</sup>.

Si l'on fait un saut de 200 ans jusqu'au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, à l'issue des conflits entre pêcheurs hauturiers et pêcheurs exploitants les pêcheries fixes, dans les Etats américains du Massachusetts et de Rhode Island, le Gouvernement fédéral des Etats-Unis a institué la Commission américaine des pêches et pêcheries (U.S. Fish and Fisheries Commission) chargée de déterminer l'état des stocks<sup>34</sup>. Telle a été l'origine aux Etats-Unis de la science halieutique financée par les autorités fédérales. Si le but poursuivi a sans doute été l'élaboration d'une législation permettant de régler le différend, le gouvernement parrainait des études dans l'intérêt des pêches et au moins au sens large, ce comportement constituait une subvention. Simultanément, la Commission s'est intéressée aux écloseries<sup>35</sup>, le rôle du gouvernement consistant essentiellement à fournir des matières premières à l'industrie de la pêche.

La Commission a connu de nombreuses métamorphoses au cours des 130 dernières années. Ses actuels descendants sont le Service national des pêches maritimes, du Département du commerce, et le Service fédéral de la pêche et de la faune du Ministère de l'Intérieur. Ces

<sup>31</sup>Ulf Wijkström, «*Global Overview of Fisheries and the Subsidies Issue*», dans Report of Proceedings: on the Impact of Government Financial Transfers on Fisheries Management, Resource Sustainability and International Trade Manilla, 17-19 août 1998, n.p. Conseil de coopération économique Asie-Pacifique.

<sup>32</sup>S. Iudicello, M. Weber et R. Wieland, *Fish, Markets and Fishermen: The Economics of Overfishing*, Washington, D.C.: Island press, (1999), p. 60.

<sup>33</sup>Weber, *op.cit.*, 19.

<sup>34</sup>*Ibid.*, 3-4.

<sup>35</sup>*Ibid.*, 40.

organismes continuent à participer à des activités scientifiques et ont étendu leurs responsabilités à des programmes de gestion des ressources et à des programmes d'aide.

Au cours des années 1920, le Bureau des pêches, désireux d'élargir le marché des produits de la mer, s'est employé en collaboration avec le secteur privé, à mettre au point un processus de congélation rapide du poisson<sup>36</sup>. D'une façon ou d'une autre, les initiatives soutenues par le gouvernement pour créer de nouveaux produits dérivés du poisson et de nouvelles techniques de transformation se sont poursuivies pendant des décennies. Dans les années 1960, le Bureau des pêches commerciales a mis au point un procédé économique de production d'additifs bon marché pour l'alimentation humaine connu sous le nom de concentré de protéines de poisson à partir d'espèces pélagiques grégaires<sup>37</sup>.

Pendant la période de la grande dépression économique en 1937, le Gouvernement des Etats-Unis a adopté et financé pour la première fois un programme de soutien des prix pour les produits de la pêche<sup>38</sup>. Puis, en 1940, le Congrès a autorisé explicitement le Bureau des pêches à examiner la possibilité d'instituer une pêcherie commerciale viable, et dans cette perspective, l'établissement éventuel d'une pêcherie de crabe royal au large de l'Alaska<sup>39</sup>. Cette pêcherie devait ensuite prendre de l'importance, scellant ainsi un précédent: les pouvoirs publics et non le secteur privé prenaient l'initiative de rechercher de nouvelles pêcheries. Or, une initiative de ce type, ou bien l'étude correspondante des stocks halieutiques, réduit le coût pour l'industrie de la pêche lié à la création de nouvelles pêcheries et constitue une subvention. Cette activité s'est poursuivie. Vers le milieu des années 1950, la participation du gouvernement a été étendue à l'évaluation de l'efficacité de l'application aux équipements de technologies nouvelles, pour certaines pêches<sup>40</sup>.

Vers la fin de la seconde guerre mondiale l'industrie de la pêche américaine a semblé plongée dans un profond marasme, marqué par un effondrement des prix et un plafonnement des captures. La production de la pêche tombait par rapport à celle des partenaires commerciaux du pays et les importations progressaient notablement. Le gouvernement s'est trouvé confronté à une difficulté sur deux fronts: (1) il s'efforçait d'augmenter la demande des consommateurs; et (2) il stimulait un accroissement de la capacité de pêche et de transformation. Sur le premier front, à partir du milieu des années 1950, le gouvernement a commencé activement à favoriser la consommation de fruits de mer en poursuivant des programmes pédagogiques dans différents domaines: télévision, cinéma, littérature et démonstrations dans les magasins<sup>41</sup>.

Sur le deuxième front, le gouvernement a renforcé sa participation à l'identification et au développement des nouvelles pêcheries. Par exemple, à partir des années 1950, les navires de recherche de l'Etat ont étudié de nouveaux stocks de poissons susceptibles d'être exploités par le secteur privé. En 1964, les Etats-Unis ont affrété un navire de pêche à des fins de pêche commerciale, vraisemblablement dans l'intention de démontrer au secteur privé la viabilité commerciale de la pêcherie considérée. Par la suite, le gouvernement a remis au secteur privé les équipements de pêche, vraisemblablement à titre gratuit<sup>42</sup>.

---

<sup>36</sup> *Ibid.*, 25.

<sup>37</sup> *Ibid.*, 27-28.

<sup>38</sup> *Ibid.*, 23.

<sup>39</sup> *Ibid.*, 6.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> *Ibid.*, 19-23.

<sup>42</sup> *Ibid.*, 7-8.



A partir des années 1950, le Gouvernement fédéral a aidé l'industrie de la pêche à développer ses marchés par exemple, en parrainant des foires commerciales à l'étranger. Suite à l'extension de la zone de pêche à la limite des 200 milles en 1976, ce programme a été éteffé et transformé en une politique dite de «*fish and chips*» (pêche et avantages commerciaux) autorisant les navires de pêche étrangers à pénétrer dans les eaux américaines en échange d'un accès élargi des Etats-Unis aux marchés étrangers<sup>43</sup>.

La loi intitulée «*Jones Act*» adoptée en 1936 a constitué une subvention pour la construction navale en exigeant des navires qui réalisaient des débarquements de poisson aux Etats-Unis d'être construits dans ce pays. En principe, il s'agissait d'une subvention négative à l'industrie de la pêche, puisque, comme prévu, le coût de la construction navale aux Etats-Unis a augmenté en raison du caractère captif du marché. Pour remédier à cette subvention négative en 1960, le gouvernement a proposé le programme dit de subventionnement de l'écart de coût de construction des navires de pêche (*Fishing Vessel Construction Differential Subsidy Programme*)<sup>44</sup>.

Alors que le programme de subventionnement de l'écart de coût de construction était essentiellement un programme de nature compensatoire visant à corriger les effets du *Jones Act*, d'autres programmes de subventions positives ont été institué pour promouvoir l'extension et la modernisation de la flotte de pêche américaine. A partir de 1957, la Caisse de crédit des pêches a servi à encourager le développement de la flottille de pêche, grâce au refinancement des anciennes dettes ou à la constitution de nouvelles dettes pour la construction de navires. Devenu ensuite le programme de garantie des emprunts pour l'acquisition de navires de pêche, puis le programme de financement des pêches, il s'est poursuivi jusqu'à ce jour. Bien qu'il puisse être autofinancé, il comporte pour les opérateurs des pêches différentes dispositions avantageuses, notamment en matière d'amortissement; il peut à présent servir à financer des rachats de navires. Son application à l'augmentation de la capacité des pêches dans des pêcheries surexploitées est maintenant limitée. Le programme de garantie des prêts hypothécaires a été institué en 1960 pour garantir les hypothèques utilisées pour financer la construction des navires de pêche<sup>45</sup>. En 1970, le fonds pour la construction de biens d'équipement, mentionné plus haut a été institué pour permettre aux propriétaires de navires de pêche de différer le paiement de leurs impôts ou la perception de revenus résultant d'activités de pêche<sup>46</sup>.

De temps à autre, il y a eu aux Etats-Unis d'autres programmes de subventions non spécifiques aux pêches qui ont favorisé la construction de navires de pêche. Un programme de ce type dont l'importance a été considérable, fut le crédit d'impôt à l'investissement qui réduisait l'impôt sur le revenu d'une entreprise de pêche en autorisant un amortissement accéléré des coûts de construction des biens d'équipement; destiné à soutenir l'activité économique en général, il a été adopté en 1962, sous l'administration Kennedy, et abrogé en 1986, sous l'administration Reagan.

Dans une perspective écologique et non expansionniste, le Gouvernement des Etats-Unis a mis en place un certain nombre de programmes de rachat afin de favoriser la réduction de la capacité de la flotte de pêche. Ces programmes visent notamment à réduire la capacité de la flotte de pêche du saumon du Pacifique Nord-Ouest (et ce à partir de 1976), la flottille de

---

<sup>43</sup>*Ibid.*, 30.

<sup>44</sup>*Ibid.*, 32.

<sup>45</sup>Dunnigan, *op. cit.* Chapitre VII.

<sup>46</sup>*Ibid.*, Chapitre VI.

pêche de poissons de fond de Nouvelle Angleterre (à partir de 1995), ainsi que la capacité des navires de pêche de crabe dans la mer de Béring et les îles Aléoutiennes (à partir de 1999). Bien que chacun de ces programmes aient été financé par le Gouvernement fédéral, le plus récent introduit une nouvelle politique aux termes de laquelle les membres restants de la flotte de pêche sont censés rembourser sur une certaine période les dépenses engagées par les pouvoirs publics pour le programme<sup>47</sup>.

Ce résumé succinct de l'histoire des subventions aux Etats-Unis ne se veut pas exhaustif et de fait, de nombreux programmes d'aide affectant l'industrie de la pêche sont répertoriés par le groupe de travail intitulé *Federal Fisheries Investment Task Force*. Toutefois, la présente étude entend bien montrer que les subventions aux pêches ont une longue histoire, que nous avons «toujours» vécu avec, et qu'elles continuent à exister aujourd'hui, même lorsqu'elles ont des effets d'incitation économique mutuellement contradictoires, comme dans le cas du fonds de construction de biens d'équipement qui encourage l'augmentation de la capacité d'une part, et des programmes de rachat qui incitent à limiter les biens d'équipement d'autre part.

## B. Canada

Les pêches du Canada ont également été à la longue fortement subventionnées. Au XVII<sup>e</sup> siècle, les pêches de Terre-Neuve ont été créées dans le cadre de la politique menée par l'Angleterre en matière de commerce et de relations internationales. En tant que telles, les pêches étaient gérées par les pouvoirs publics et soutenues par les règlements et les droits de monopole qui leur étaient conférés et dont le rôle était équivalent à une subvention pour les détenteurs des droits en question<sup>48</sup>.

Dans ce bref historique, nous examinerons essentiellement les subventions canadiennes à partir de la Deuxième Guerre mondiale. Lancé pendant la guerre, le programme d'aide aux navires de pêche, mentionné ci-dessus accordait une prime aux pêcheurs, pour les aider à acheter des navires de pêche. Il a été abrogé en 1986, date à laquelle les pêches canadiennes étaient manifestement dotées d'une capacité excédentaire<sup>49</sup>.

Créé également pendant la guerre, l'Office des prix des produits de la pêche (OPPP) a été institué pour atténuer les fluctuations excessives des prix du poisson. Parmi les services fournis dans le cadre de ce programme figuraient les achats des excédents de produits canadiens dérivés du poisson à destination du Programme alimentaire mondial<sup>50</sup>. Une aide à la mise en marché a été offerte à l'industrie déclinante de la morue salée par l'Association terre-neuvienne des exportateurs de poisson, créée en 1947 dans la colonie de la Couronne que constituait alors cette Province, organisme remplacé en 1970 par l'Office canadien du poisson salé, société de la Couronne au titre fédéral, opérant à Terre-Neuve et au Québec. L'Office a continué d'exercer jusqu'à ce que le moratoire sur la pêche commerciale à la morue fut introduit en 1992, date de la disparition pure et simple de la matière première en question<sup>51</sup>.

---

<sup>47</sup>*Ibid.*, Chapitre VIII.

<sup>48</sup>Voir, R.G. Lounsbury, *The British Fishery at Newfoundland, 1643-1763*, New Haven, CN: Yale University press, (1934), *passim*, mais en particulier 69-79.

<sup>49</sup>R.W. Crowley, *op. cit.* 349-350; et Schrank, «Extended Fisheries Jurisdiction», *op. cit.* p. 294-296.

<sup>50</sup>Crowley, *op. cit.* 343-344.

<sup>51</sup>*Ibid.*, p. 348-349.

Dans le cadre de différents programmes, à partir de 1949, le Gouvernement fédéral, conjointement avec les Provinces qui en vertu de la Constitution canadienne ont compétence sur les activités terrestres de transformation du poisson, a soutenu la construction, l'extension et la modernisation d'installations de transformation du poisson. Le plus important de ces programmes a été institué à la faveur de la Loi sur les subventions au développement régional de 1969, largement appliquée au cours de la période 1977-81, afin d'accroître considérablement la capacité de congélation de l'industrie canadienne de transformation du poisson dans l'Atlantique<sup>52</sup>. Également mentionné plus haut, le Programme d'approvisionnement en appâts de Terre-Neuve, a été intégré au Gouvernement canadien suite à l'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération canadienne en tant que dixième Province, en 1949.

En raison des lourdes pertes encourues par les pêcheurs de l'Atlantique en cas de mauvais temps, et par ailleurs de la quasi-impossibilité d'assurer les navires de pêche, sinon moyennant des primes d'assurance excessives, le Gouvernement fédéral a instauré en 1953 un Régime d'assurance des bateaux de pêche. Des projets visant à supprimer cette subvention et à privatiser le régime d'assurance ont été avancés, mais il ne leur a jamais été donné suite<sup>53</sup>.

En 1955, le gouvernement a fait adopter la Loi sur les prêts pour l'amélioration des pêches concernant essentiellement les prêts aux petites entreprises de pêche. Ce programme s'est poursuivi jusqu'en 1987 date à laquelle le montant du prêt le plus important était de l'ordre de 150 000 dollars EU. Une fois ce programme venu à expiration, la Loi sur les prêts aux petites entreprises a été amendée pour autoriser les prêts aux pêcheurs<sup>54</sup>.

Le principal programme de subventions aux pêches, à savoir le système d'assurance chômage des pêcheurs, a été adopté en 1957. Or, les dépenses nettes engagées à ce titre par le Gouvernement fédéral au titre de ce programme au cours de l'année budgétaire 1990/91, dans la seule province de Terre-Neuve, se sont élevées à près de 98 000 000 dollars EU. Comme la plupart des programmes de subventions à long terme, ce système a été revu, développé, réduit et réformé à maintes reprises. Il est au demeurant toujours en place<sup>55</sup>.

Les pêches canadiennes atlantiques de poissons de fond ont fortement pâti de l'incidence conjointe de la morosité des marchés et de la faiblesse des captures pendant la récession économique mondiale consécutive au net renchérissement du pétrole de 1973-74. Un certain nombre de programmes d'aide ont été adoptés à cette époque, principalement le Programme d'aide temporaire qui a fonctionné de 1975 à 1978. Dans la seule Province de Terre-Neuve, au cours de l'exercice 1977-78, ce programme, ajouté à d'autres programmes liés au niveau des captures, a donné lieu au paiement de plus de 15 millions de dollars EU de paiement d'aides aux pêcheurs côtiers, et à près de 4 500 000 dollars EU aux transformateurs<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup>*Ibid.* p. 355-357; et Schrank, «Extended Fisheries Jurisdiction...», 290-291, 296.

<sup>53</sup>Crowley, *op. cit.* 351-354.

<sup>54</sup>*Ibid.* p. 354.

<sup>55</sup>*Ibid.* p. 358-360; W.E. Schrank, B. Skoda, P. Parsons et N. Roy, «The Cost to Government of Maintaining a Commercially Unviable Fishery: The Case of Newfoundland 1981/82 to 1990/91,» *Ocean Development and International Law*, XXVI, (1995), p. 357-390 à p. 371; W.E. Schrank, «Benefiting Fishermen: origins of Fishermen's Unemployment Insurance in Canada, 1935-1957,» *Journal of Canadian Studies*, XXXIII, (1998), 61-87.

<sup>56</sup>Crowley, *op. cit.* p. 344-345; W.E. Schrank, B. Skoda, N. Roy et E. Tsoa, «Canadian Government Financial Intervention in a Marine Fishery: The Case of Newfoundland, 1972/73-1980/81,» *Ocean Development and International Law*, XVIII, (1987), 533-584 p. 570, 575, 577.

L'essor des pêches atlantiques s'est terminé avec la récession économique mondiale du début des années 1980. En dépit des aides importantes accordées par les pouvoirs publics au développement de la flottille de pêche et des usines de transformation, ces dernières avaient par ailleurs contracté des dettes à long terme d'un montant considérable, exposé aux fluctuations des taux d'intérêt du marché. Avec la récession, les marchés ont simultanément enregistré un recul et par ailleurs des taux d'intérêt record, créant ainsi un effet classique de tenaille entre les coûts et les prix. Aussi, la plupart des entreprises canadiennes de transformation du poisson et de chalutage de l'Atlantique ont-elles connu un effondrement financier. Pour préserver l'industrie, le Gouvernement fédéral et celui de la Province ont nationalisé à Terre-Neuve nombre d'entreprises terre-neuvième, tandis qu'en Nouvelle-Écosse ils ont acquis une importante participation au capital de la principale entreprise. A Terre-Neuve, de 1981 à 1986, le Gouvernement fédéral et celui de la Province ont versé 208 300 000 dollars EU afin de nationaliser et de sauvegarder les industries et de créer par ailleurs l'entreprise Fishery Products International Limited. Celle-ci a été privatisée en 1987, les gouvernements récupérant ainsi 152 700 000 dollars EU<sup>57</sup>.

Les pêches de morue du nord de Terre-Neuve ont manifestement connu une période de profond marasme, vers la fin des années 1980, accompagné d'une chute des estimations des stocks de poissons. L'effondrement complet observé en 1992 a été à l'origine d'un moratoire commercial sur la pêche, maintenu à toute fins pratiques jusqu'à ce jour. Peu de temps après, la plupart des autres stocks de poissons de fond des eaux atlantiques du Canada ont donné lieu soit à une fermeture complète de la pêche, soit à une brusque réduction de l'effort de pêche. Il en a résulté essentiellement le plus important licenciement massif de travailleurs de l'histoire canadienne. Le Gouvernement canadien a mis en place un certain nombre de programmes qui se sont déroulés de 1990 à 1998 – notamment le programme d'adaptation des pêches de l'Atlantique (PAPA), le programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord (PARPMN) et la stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (LSPA) – qui visaient avant tout à aider les particuliers et les communautés à se réorienter en dehors du secteur des pêches, essentiellement grâce à des mesures de formation, de départ à la retraite et de rachat de licence. Les programmes susmentionnés (PAPA, PARPMN et LSPA) avaient pour objectif secondaire de maintenir le revenu des travailleurs des usines de transformation du poisson et des pêcheurs au chômage, et de contribuer par ailleurs aux progrès des sciences halieutiques. Bien que les objectifs n'aient pas été nécessairement atteints, la plus grande partie des fonds disponibles ont été consacrés au maintien des revenus, les mesures d'adaptation ayant au demeurant été très limitées dans la pratique. Le coût de ces programmes est supérieur à 3 milliards de dollars EU<sup>58</sup>.

Les programmes passés en revue ci-après sont des programmes fédéraux, bénéficiant parfois d'un certain apport financier des gouvernements provinciaux. Or, il existe par ailleurs de programmes provinciaux, ainsi que d'autres programmes fédéraux. Les pêches canadiennes sont caractérisées par l'importance des aides dont elles ont longtemps bénéficié<sup>59</sup>.

<sup>57</sup>Crowley, *op. cit.* p. 362; Schrank *et al.* «The Cost to Government...» *op. cit.* pages 364-366.

<sup>58</sup>W.E. Schrank, «The Newfoundland Fishery: Past, Present and Future», 35-70 dans S. Burns (éd.), *Subsidies and Depletion of World Fisheries: Case Studies*, Washington, D.C. World Wildlife Fund – Etats-Unis 1997).

<sup>59</sup>Des indications sur d'autres programmes figurent dans Crowley, *op. cit.*; Schrank *et al.*, «Canadian Government Financial Intervention,» *op. cit.*; Schrank *et al.*, «The cost to Government...», *op.cit.*; Schrank *et al.*, «The Cost to government...» *op. cit.*; W.E. Schrank, *Government Financial Outlays on the Atlantic Canadian Fishery, 1981/82 à 1990/91*, St. John's Terre-Neuve: Department of economics of Memorial University of Newfoundland Discussion Paper n°94-0, (1994); et «Final Affirmative Countervailing Duty Determination Certain Fresh Atlantic Groundfish from Canada, » (*U.S.*)*Federal Register*, LI (24 mars 1986), 10041.

Les Etats-Unis comme le Canada ont une longue histoire d'aide aux pêches maritimes. Pendant la période qui a suivi immédiatement les déclarations d'extension des zones de pêche, c'est-à-dire la fin des années 1970, ces subventions ont été destinées à développer les pêches nationales; l'essor de cette industrie constituait leur objectif social. La prise de conscience dans les années 1990 de la surexploitation des pêches a conduit à mettre au point de nouvelles subventions visant à réduire la capacité. Perçues comme étant conformes aux intérêts de tous, les subventions expansionnistes rencontraient un succès certain et ne suscitaient guère d'opposition. En revanche, et par leur nature même, les subventions réductionnistes sont censées en partie inciter certaines personnes à quitter cette activité; pour peu qu'elles ne soient pas excessivement généreuses, elles sont susceptibles de se heurter à des résistances. De fait, c'est exactement ce qui s'est produit. Les subventions visant à faciliter la réduction des activités du secteur ont rencontré moins de succès que leurs prédécesseurs.

### C. Norvège

La Norvège a aussi des antécédents en matière de subventions aux pêches. Dans la première moitié du dix-neuvième siècle le commerce se développait entre la population de plus en plus nombreuse du nord de la Norvège et les marchands du sud. La production de rente du nord était assurée par la morue, mais cette activité économique était irrégulière du fait de la variabilité des captures. Pendant les années d'activité médiocre des pêches, les banques avaient des difficultés pour obtenir le remboursement de leurs prêts. Elles ont exercé des pressions sur le gouvernement pour déterminer la cause de ces fluctuations. Ainsi, la pression des banques, jointe à la constatation de l'impact de la faiblesse des captures sur la collectivité des pêcheurs du nord, conduisirent le gouvernement à engager un biologiste des pêches pour étudier le phénomène des fluctuations et formuler des suggestions concrètes à l'intention des pêcheurs. Quelques années plus tôt un chercheur scientifique avait été engagé afin d'étudier les fluctuations des populations de harengs<sup>60</sup>. Les subventions en faveur des pêches norvégiennes commencèrent donc par ces recherches parrainées par les pouvoirs publics.

Près de trois-quart de siècle plus tard, en 1933, le Gouvernement norvégien avait créé la Banque publique norvégienne des pêches qui accordait des prêts comportant des taux d'intérêt et des périodes de remboursement avantageuses pour l'acquisition ou la modification de navires, et pour l'achat d'équipement de transformation du poisson. En 1935, des prêts sans intérêt ont été autorisés à titre de secours d'urgence pour les pêcheurs. L'année suivante le gouvernement a fait adopter une aide au régime d'assurance-santé des pêcheurs<sup>61</sup>.

En 1938, des coopératives de vente ont obtenu un droit exclusif de vente de poisson au quai de débarquement. Immédiatement après la seconde guerre mondiale, les pêches norvégiennes étaient particulièrement rentables, bien que les restrictions gouvernementales aient empêché de dépenser les profits excédentaires recueillis à cette époque. Les profits excédentaires des coopératives de vente ont donc été déposés à la banque dans des fonds de réserve. Suite à la disparition en 1953 des mesures restrictives, le fonds de réserve de la morue a ensuite servi de dispositif d'aide non gouvernementale au maintien du revenu des pêcheurs, et ce jusqu'à ce qu'il soit épuisé, c'est-à-dire en 1959.

<sup>60</sup>Cet historique est exposé dans T.D. Smith, *Sclaing Fisheries: The Science of Measuring the Effects of Fishing, 1855-1955*, Cambridge: Cambridge University Press (1994), 10-14.

<sup>61</sup>U.S. Tariff Commission, *Report to the United States Senate on Subsidies and Bounties to Fisheries Enterprises by Foreign Governments*, Washington, D.C. United States Government Printing Office (1936), 85-87.

Une subvention spéciale financée par le gouvernement a été mise en place de 1959 à 1964, puis un «accord cadre pour l'industrie de la pêche» a été négocié entre le gouvernement et l'association des pêcheurs norvégiens. Aux termes de l'accord cadre, des subventions spécifiques financées par l'Etat devaient être négociées chaque année, avec pour objectif essentiel de garantir aux pêcheurs l'obtention de rémunérations équivalentes à celles obtenues par les travailleurs employés à terre. Le montant de ces subventions était fonction de l'état des pêches, mais pouvait devenir relativement important. Les subventions attribuées au titre de l'accord-cadre ont été accordées sous maintes formes: mesures en faveur du revenu (par exemple soutien des prix, aide à l'assurance, subvention d'exploitation); programmes sociaux (revenu minimum garanti, aide aux congés et assurance chômage); mesures diverses de soutien (par exemple, aide à l'achat d'appâts, aide à l'acquisition de matériel et indemnisation des dommages); et enfin, mesures structurelles et aides à l'amélioration de la productivité (par exemple, programmes de rachat, pêches expérimentales et aide à la commercialisation). Vers le milieu des années 1990, la plupart de ces subventions avaient été supprimées<sup>62</sup>.

Pendant la période de l'accord-cadre, il y a eu en outre beaucoup d'autres subventions indépendantes de ce dispositif. Il y a eu de nombreux accords de prêts subventionnés relatifs aux navires de pêche, tout d'abord sous les auspices de la Banque nationale des pêches et par la suite, à partir de la fin des années 1990, sous les auspices du Fonds industriel norvégien et du Fonds de développement régional, qui ont limité les subventions aux pêches du nord du pays. Les prêts ont notablement augmenté vers la fin de la décennie<sup>63</sup>. Les entreprises de transformation du poisson du nord du pays ont également eu accès à des prêts importants, à des aides et à des garanties de prêts, consentis par le Fond<sup>64</sup>. Par ailleurs, il n'y a pas eu de tentative de récupération auprès du secteur des frais substantiels de gestion des pêches. Selon la définition générale, cette activité s'apparente donc également à une subvention.

Les pêcheurs norvégiens bénéficient en outre d'allègements de l'impôt sur le revenu, de la taxe à la valeur ajoutée et de la taxe sur les carburants. D'autre part, des programmes généraux d'aide à l'activité économique du nord du pays, par exemple de subventionnement des transports, des communautés et de l'enseignement, contribuent à soutenir les pêches qui représentent une importante branche d'activité dans cette région.

L'origine des programmes de rachat en Norvège remonte au moins à 1969, lorsqu'ils ont introduits pour faciliter la modernisation de la flotte de pêche en encourageant la suppression des navires peu performants. Ce programme spécifique, dont l'objectif n'était pas en définitive d'entraîner une réduction de l'effectif de la flotte, s'est poursuivi un certain nombre d'années. D'autres programmes de rachat ont été adoptés à partir de 1978. En 1981, le Gouvernement a mis au point un programme de rachat spécifique, destiné à limiter la surcapacité. Ainsi, sous une forme ou une autre, les programmes de rachat ont existé de façon pratiquement ininterrompue depuis plus de trente ans<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup>M. Brouillon, *Income Determination in the Norwegian Fishing Industry*, document élaboré pour le Groupe d'étude canadien sur les pêches atlantiques, n.p. (juin 1982), C-12, C-13, C-19; R. Hannesson, *Fisheries Mismanagement: the Case of Atlantic Cod*, Oxford: Fishing News Books, (1996), 22; J.R. Isaksen, *Subsidies to the Norwegian Fishing Industry: Compte rendu de la consultation d'experts sur les incitations économiques et la pêche responsable*, Rome: FAO, (2000), 8; P.M. Jangaard, *Norway: A Discussion of the Norwegian System of Fisheries Management*, Halifax, Nouvelle Ecosse: Scotia-Fundy Region of the Canadian Department of Fisheries and Oceans, (1992), 6.

<sup>63</sup>Isaksen, *op. cit.* 14-16.

<sup>64</sup>Examen des pêcheries dans les pays de l'OCDE (1989), Paris: OCDE, 1991; 152.

<sup>65</sup>Des indications détaillées concernant des programmes de rachat figurent dans différentes éditions de l'examen des pêcheries dans les pays de l'OCDE.



## D. Islande

Tandis que les subventions aux pêches islandaises ont également une longue histoire, elles ont par contre été généralement limitées par rapport à celles en vigueur dans d'autres pays. Les pêches nationales islandaises, qui utilisaient des barques jusqu'à l'adoption progressive de bateaux à voile pontés à partir du début du XIX<sup>e</sup> siècle, étaient un secteur mineur de l'économie nationale. Passant de 31 bateaux à voile en 1855 à 65 en 1879, le nombre de ces bateaux a augmenté notablement pour atteindre un maximum de 168 en 1906. Le plus fort accroissement est intervenu à partir de 1893, quand la banque nationale a commencé à accorder des prêts pour l'achat de navires de pêche<sup>66</sup>. Le gouvernement semi-indépendant d'Islande entre les deux guerres mondiales du XX<sup>e</sup> siècle a favorisé les pêches grâce à des investissements publics consacrés aux infrastructures, notamment aux installations portuaires et aux phares, qui étaient utilisés essentiellement par l'industrie de la pêche. Le nombre des phares, par exemple, a augmenté, passant d'une demi-douzaine en 1900 à 120 en 1938<sup>67</sup>. Un Fonds spécial des pêches financé par l'Etat a été créé en 1905 pour accorder des prêts en vue de l'acquisition de navires et d'engins de pêche. L'importance de ce Fonds s'est accrue à la suite des modifications juridiques introduites en 1930<sup>68</sup>. En 1934, le Gouvernement a créé la Commission du hareng et la Commission de l'industrie de la pêche. La première gérait la récolte, la transformation et le commerce international du hareng islandais, tandis que la seconde soutenait le développement de techniques de pêche et de produits nouveaux et la recherche de nouveaux marchés<sup>69</sup>.

Avant la seconde guerre mondiale la principale mesure d'aide à l'industrie de la pêche adoptée par le Gouvernement a sans doute été la dévaluation de la couronne en 1939, décision qui a contribué à stimuler la demande internationale de poisson islandais<sup>70</sup>.

Plus récemment, en particulier dans les années 1970, le Gouvernement a dévalué à nouveau la couronne pour améliorer la compétitivité des exportations de poisson<sup>71</sup>. Il s'agit d'une subvention au sens large puisqu'elle augmente la rentabilité des entreprises de l'industrie de la pêche. Or, cette subvention a certes soutenu les transformateurs et les exportateurs de poisson, mais elle a eu aussi pour effet de renchérir les importations de carburant et d'augmenter le coût des bateaux pour les pêcheurs. En effet, les coûts nominaux des navires construits à l'étranger et les frais afférents aux emprunts libellés en devises étrangères augmentèrent. Par conséquent, la dévaluation s'est traduite par une subvention positive pour certains agents des pêches islandaises et par une subvention négative pour d'autres. Incidemment, le Gouvernement islandais a corrigé cette dissymétrie des subventions en taxant les gains des exportateurs et en redistribuant les revenus aux acteurs de l'industrie de la pêche qui subissaient les répercussions préjudiciables de la dévaluation<sup>72</sup>.

A partir des années 1970, le Gouvernement islandais a favorisé un certain nombre de fonds censés ne rien lui coûter, puisqu'ils étaient financés par une taxe sur les importations. Parmi

---

<sup>66</sup>S. Jonsson, *The Development of the Icelandic Fishing Industry 1900-1940, and its Regional Implications*, Reykjavik: The Economic Development Institute (1981), 89-93, 181.

<sup>67</sup>*Ibid.*, 179-180.

<sup>68</sup>*Ibid.*, 182.

<sup>69</sup>*Ibid.*, 185.

<sup>70</sup>*Ibid.*, 186.

<sup>71</sup>K.J. Brewer, *Iceland: Subsidies and the Role of the State in the State in the Finishing Industry*. Manuscrit déposé à la bibliothèque Reine Elizabeth II de la Memorial University de Terre-Neuve (1975), 3.

<sup>72</sup>*Ibid.*, 4.

ces derniers figurait le Fonds de péréquation des captures, le Fonds de capitalisation des navires de pêche, le Fonds de stabilisation des prix des produits pétroliers utilisés par les navires de pêche, le Fonds d'assurance des navires, le Fonds de crédit des pêches et le Fonds de développement régional. Ces différents fonds répartissaient les revenus entre les pêcheurs, aidaient ces derniers à moderniser les navires anciens ou à acheter des navires neufs plus modernes, régularisaient les prix du carburant diesel, payaient la plus grande partie des frais d'assurance des navires, finançaient les investissements consacrés aux usines de transformation du poisson et aux navires de pêche, et enfin permettaient d'attribuer des prêts à des conditions avantageuses aux pêcheurs qui achetaient des navires construits en Islande<sup>73</sup>.

En 1979, le Gouvernement a mis en place un programme de soutien des prix financé également par une taxe à l'exportation, destiné à encourager les pêcheurs à capturer les espèces sous-exploitées<sup>74</sup>.

A partir des années 1980, les subventions aux pêches islandaises ont été limitées à des avantages fiscaux, à des garanties de prêt et à des prêts occasionnels. D'après un document récent de l'OCDE, les transferts financiers des pouvoirs publics au profit de l'industrie se sont élevés à 29 millions de dollars EU en 1997, dont 21 millions sous forme d'exonérations fiscales, le restant étant consacré à des dépenses de recherche et de gestion. Or, le chiffre de 29 millions de dollars EU est relativement faible, par exemple si on le compare aux chiffres correspondants pour des pays tels que les Etats-Unis (877 millions de dollars EU), le Canada (509 millions de dollars EU) et la Norvège (528 millions de dollars EU)<sup>75</sup>.

A partir de 1978, l'Islande a mis en place un certain nombre de fonds de rachat des navires. Initialement, ces fonds étaient financés en totalité ou en partie par des taxes à l'exportation sur le poisson et les produits de la pêche, et par la suite grâce au montant recueilli par la vente de contingents de capture de morue. Initialement, le programme était axé sur les navires vétustes, dans le but de faciliter la modernisation de la flotte et ultérieurement sur la réduction de la capacité excédentaire. Ces programmes n'ont pas réussi à réduire la capacité de pêche de la flotte et ont donc été abandonnés en 1998<sup>76</sup>.

Les subventions islandaises ont été notablement inférieures à celles mises en place par les autres pays mentionnés dans cette rétrospective; elles n'ont pas directement affecté le budget de l'Etat, là encore à l'inverse des autres pays en question. Cela tient au fait que les pêches dominaient l'économie islandaise et assuraient la part essentielle des exportations. Depuis l'indépendance survenue pendant la seconde guerre mondiale, aucune autre industrie n'a été suffisamment importante et dotée d'excédents financiers suffisants pour alimenter des fonds permettant de financer les pêches islandaises. En dépit de la politique en leur faveur menée par le Gouvernement, les pêches islandaises ont donc dû compter avant tout sur leurs propres moyens financiers.

---

<sup>73</sup>*Ibid.*, 8-12.

<sup>74</sup>Examen des pêcheries dans les pays de l'OCDE (1982), Paris: OCDE, 1983, 118.

<sup>75</sup>Impact des transferts financiers gouvernementaux sur la conservation des ressources halieutiques, Paris, OCDE, (2000), 18.

<sup>76</sup>Examen des pêcheries dans les pays de l'OCDE (différentes éditions).

## E. Amérique du Sud (Pérou, Chili, Brésil, Argentine, Uruguay)

Bien qu'en 1960 les captures péruviennes d'anchois aient dépassé 3 millions de tonnes<sup>77</sup>, les pêches sud-américaines de cette époque étaient généralement sous-développées, par comparaison aux autres activités économiques de la région. Avant 1960 elles ont toutefois bénéficié de quelques subventions, justifiées par l'argument des industries naissantes évoqué plus haut. Parmi celles-ci figuraient avant tout les aides régies par le plan de la Direction des pêches de 1948 du Gouvernement péruvien. Ce plan, dont l'objectif était le développement de la pêche pour favoriser un approvisionnement régulier du marché intérieur en poisson frais et en poisson congelé, comportait un programme d'investissements financés par l'Etat pour la réalisation d'infrastructures et l'acquisition de matériel. Faute d'un nombre suffisant de pêcheurs péruviens, il a été suggéré de prendre des dispositions pour permettre l'émigration de pêcheurs italiens qui bénéficieraient de subventions pour financer leur voyage, leur logement et l'acquisition de matériel de pêche. En définitive, cet aspect du programme de subventions n'a jamais été appliqué<sup>78</sup>.

A la faveur de la priorité accordée dans les années 1960 au développement économique soutenu par les pouvoirs publics, les subventions ont connu un accroissement considérable au cours de la décennie, sur la base du soutien aux industries naissantes, et dans un objectif de remplacement des importations. Institué par le Gouvernement péruvien en 1970, de 1970 à 1975 le Ministère des Pêches a créé une série d'entreprises publiques pour centraliser la commercialisation de la farine et de l'huile de poisson, concentrer les activités de récolte et de commercialisation, touchant au poisson frais et congelé, assurer la récolte et la transformation des anchois, et enfin, récolter et transformer le poisson destiné au secteur de la conserverie, de l'industrie de la transformation. Au début de cette demi-décennie, le Gouvernement a entrepris en outre des programmes d'investissements publics à grande échelle pour la création d'infrastructures portuaires et d'installations de commercialisation et d'entreposage du poisson. De 1991 à 1996, toutes les entreprises du secteur public des pêches furent démantelées et privatisées<sup>79</sup>.

De 1960 à 1976, le Chili a fait institutionnaliser une série de subventions aux pêches visant à développer l'industrie. Parmi les mesures mises en place figuraient des réductions d'impôt pouvant atteindre 90 pour cent et des exemptions de droits à l'importation pour l'acquisition d'équipements industriels pendant une période de 10 années, ces deux dispositions étant assujetties au réinvestissement dans le secteur de 75 pour cent des profits dus aux pêches. A une date encore antérieure, le Gouvernement avait proposé des prêts à faible taux d'intérêt afin d'encourager la construction d'usines de production de farines de poisson et de navires de pêche.

A la suite du phénomène El Niño de 1965 responsable d'une brutale diminution des captures, le Gouvernement chilien a décidé de réduire la capacité de la flottille de pêche dont il venait d'encourager l'accroissement. Le mécanisme utilisé à cet effet a consisté à encourager les

<sup>77</sup>Base de données informatisées FISHSTAT PLUS de la FAO.

<sup>78</sup>R.E. Zalvidea, *La pesquería en el Perú y su incremento por medio de la inmigración*, Santiago, Chili, Andros Impresores (1948).

<sup>79</sup>Sociedad Nacional de Pesquerías, *El futuro de la pesquería: corrigiendo los errores del pasado*. Lima (Pérou): Sociedad nacional de pesquerías (1990); J. Csirke, L.M. Bombin, J. Gonzalez de la Rocha, A. Gumy, N. Jensen, A. Medina Pizzali, E. Ruckes et M. Shawyer, *La Ordenación y Planificación Pesquera y la Reactivación del Sector Pesquero en el Perú: Informe preparado para el Gobierno del la República de Perú bajo el Programa de Asesoramiento en Ordenación y Legislación Pesquera*, Rome: FAO, (1992), et Service de planification du développement du Département des pêches de la FAO.

regroupements en facilitant l'attribution de prêts à faible taux d'intérêt par l'organisme public de développement. L'industrie de la pêche a enregistré en conséquence la disparition d'un certain nombre de petites entreprises, la concentration de ses activités dans le cadre d'un nombre relativement restreint de firmes importantes et la diminution de moitié environ des biens d'équipement dont elle disposait. Au début des années 1970, le Gouvernement a fait l'acquisition des principales firmes et favorisé à nouveau les investissements consacrés aux pêches. Ces activités ont été une fois de plus interrompues par le phénomène El Niño de 1973 dont l'intensité a été encore plus forte<sup>80</sup>.

De 1967 à 1991, le Brésil a fortement subventionné son secteur de la pêche au moyen d'exonérations fiscales pour les importations de navires de pêche, d'exonérations de la taxe de vente fédérale appliquée aux produits de transformation du poisson, et enfin d'avantages fiscaux concernant l'impôt sur le revenu pour les projets d'investissement dans le secteur des pêches approuvés par le gouvernement; pendant la dernière partie de cette période, les pêcheurs ont en outre bénéficié d'une réduction de 15 pour cent de la taxe sur le carburant et une baisse de 30 pour cent des prix du carburant; ces subventions ont permis de moderniser et de développer les secteurs de la récolte et de la transformation, et de favoriser la commercialisation de produits de transformation du poisson à forte valeur. Or, faute de connaissances scientifiques appropriées, et compte tenu du peu d'empressement de l'administration publique des pêches à entraver les initiatives du secteur en formulant des plans stratégiques du développement durable, les subventions ont eu en définitive pour conséquence la constitution d'une capacité excédentaire. Le problème des équipements excédentaires a été aggravé lors de l'extension de la limite de la zone de pêche des pays voisins, interdisant ainsi aux pêcheurs brésiliens l'accès à certaines zones dans lesquelles ils opéraient auparavant<sup>81</sup>.

En Argentine, les subventions aux pêches ont été introduites en 1962; à cette époque, elles comportaient des réductions des droits à l'importation, des taux de change préférentiels, des exonérations fiscales et des prêts à des taux d'intérêt avantageux, ainsi que des garanties de prêts consentis par le gouvernement pour faciliter l'importation de biens d'équipement. La législation promulguée en 1967 a maintenu les subventions aux pêches, mais privilégié par ailleurs, les mesures d'aide en faveur de la Patagonie, la région particulièrement pauvre du sud du pays<sup>82</sup>. En 1971, une législation plus restrictive orientait les subventions aux pêches au profit de la Patagonie et favorisait les exportations<sup>83</sup>. Toutefois, la crise financière qui a frappé l'Argentine en 1979 a mis un terme à près de deux décennies d'importantes subventions aux pêches. En 1980, seules subsistaient les subventions en rapport avec les exportations et les exonérations de taxe sur le carburant<sup>84</sup>.

Depuis 1983, un système de promotion des exportations a été mis en place en Argentine, aux termes duquel les douanes argentines versent aux exportateurs utilisant les ports de Patagonie un montant calculé en fonction de la valeur des expéditions, et d'autant plus élevé que l'origine du produit exporté est située plus au sud du pays. A partir de 1996, seuls les produits de la pêche transformés à terre (par opposition aux produits transformés à bord des navires de

<sup>80</sup>P. Camus et E. Hajek, *Historia ambiental de Chile*: Andros Impresores (1998).

<sup>81</sup>G. de Souza Neiva, *Subsidios para a politica pesqueira nacional*, Santos, Brésil: terminal Pesquero de Santos (1990).

<sup>82</sup>Ley de Pesca, N° 17500 (1967).

<sup>83</sup>J. Valdez Goyeneche, *La estructura pesquera argentina – El problema pesquero en la economía argentina*. Buenos Aires, Argentine, Editorial Universitaria de Buenos Aires (1974).

<sup>84</sup>Service de la planification du développement, Département des pêches de la FAO.

pêche) ont été pris en compte dans ce système, étant donné que les produits transformés en mer ne provenaient pas de Patagonie. Bien qu'il s'agisse d'un programme général destiné aux produits de la Patagonie et non réservé au poisson, l'industrie de la pêche joue un rôle important dans cette région et constitue un des principaux bénéficiaires du programme. Tout au long des années 1990, les pêches ont par ailleurs figuré parmi les principaux bénéficiaires des exonérations de la taxe sur le carburant appliquées en Patagonie<sup>85</sup>.

De 1969 jusqu'au milieu des années 1980, l'Uruguay a utilisé des subventions pour développer ses pêches dans le cadre de sa campagne visant à renforcer le secteur privé. Les subventions comportaient notamment des mesures telles que des exonérations pendant 10 ans de l'impôt sur le revenu, des exonérations pendant 5 ans de droits de douane à l'importation de machines et d'équipements, des exonérations fiscales concernant la création d'infrastructures et la construction de navires, et enfin des prêts (à des conditions de faveur)<sup>86</sup>. En 1976, le Gouvernement uruguayen a créé une entreprise de pêche à capitaux d'état<sup>87</sup>.

De façon générale, et comme le montrent les exemples ci-dessus, les années 1960 et le début des années 1970 ont été une période d'activité soutenue des pouvoirs publics en matière de développement du secteur des pêches. Ces initiatives ont été accompagnées pendant une dizaine d'années à partir de 1965, par une aide internationale, financée essentiellement par le Programme des Nations Unies pour le développement et mise en place par la FAO. Ces projets portaient avant tout sur les transferts de technologie et sur la constitution de capacités de gestion et de recherche dans les différents pays concernés. De 1984 à 1996, la FAO a continué à fournir une assistance technique, avec un financement provenant de différentes sources, notamment le Gouvernement norvégien et la Communauté européenne. A partir de 1995, suite à la prise de conscience survenue quelques années auparavant, de la situation de surpêche qui prévalait dans nombre des pêches maritimes commerciales partout dans le monde<sup>88</sup>, l'assistance de la FAO a été centrée sur la planification stratégique et la gestion. De plus, également à partir de 1995, plusieurs pays donateurs et groupements régionaux ont fourni et financé une assistance technique aux pêches sud-américaines<sup>89</sup>.

La fin des années 1980 a coïncidé avec une crise économique d'une ampleur plus ou moins grande qui a affecté nombre de pays sud-américains producteurs de poisson. Moyennant l'obtention d'une aide des organisations financières et monétaires internationales, ces pays ont adopté des programmes de stabilisation économique qui ont entraîné le démantèlement de la plupart des structures publiques en rapport avec les pêches et différents secteurs industriels. Plus particulièrement, les entreprises publiques de pêche ont été privatisées, les attributions des administrations publiques des pêches ont été réduites parallèlement à des coupes drastiques dans leurs budgets et leurs effectifs de spécialistes, et enfin, différents services techniques notamment de recherche, d'information et de formation ont été décentralisés ou privatisés<sup>90</sup>.

<sup>85</sup>M. Onestini, «Subsidies in Argentine Fisheries» dans *Fisheries Subsidies and Marine Resource Management Lessons Learned from Studies in Argentina and Senegal*, Genève: Programme des Nations Unies pour l'environnement (2002) 14-16.

<sup>86</sup>Articles 35 à 40 de la Loi n° 13.833. *Riquezas del Mar* (1969).

<sup>87</sup>D. Artagveytia, *Planificación Pesquera - La experiencia de Uruguay*: Document présenté au séminaire technique régional de la planification et du développement des pêches en Amérique Latine. Montévideu, Uruguay: FAO (FIP:PDP/85/Inf.4, 1985) document miméographique.

<sup>88</sup>Pêches maritimes et droit de la mer: Dix ans de mutations: Rome: FAO (1992).

<sup>89</sup>Service de la planification du développement du Département des pêches de la FAO.

<sup>90</sup>Service de la planification du développement du Département des pêches de la FAO, et Pêche et aquaculture en Amérique Latine et dans les Caraïbes: situation et perspectives en 1996, FAO Circulaire sur les pêches, 921, 33.

### 2.3 Aménagement des pêches et surpêche

Jusqu'au milieu du XX<sup>e</sup> siècle l'existence d'une offre adéquate de ressources naturelles était considérée comme allant de soi. En dépit de quelques exemples d'aménagement des stocks de poissons, la pérennité des ressources halieutiques était généralement admise. Or, ce point de vue était profondément ancré, puisqu'il remontait au moins à l'affirmation suivante de T.H. Huxley formulée en 1884 à l'occasion d'un débat: «les pêches de morue... et vraisemblablement toutes les grandes pêches maritimes sont inépuisables; autrement dit, aucune de nos actions ne sauraient réduire dangereusement le nombre de poissons»<sup>91</sup>. Ce point de vue certes contesté à l'époque, a néanmoins été largement entendu pendant des décennies, au point de connaître apparemment un regain de vigueur au fur et à mesure de l'augmentation des captures mondiales globales de poisson tout au long des années 1950 et 1960<sup>92</sup>. Par ailleurs, la croissance économique mondiale, du moins dans les pays développés avait connu une brutale accélération depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Or, l'utilisation des ressources naturelles s'est poursuivie au même rythme.

Des mises en garde se faisaient néanmoins entendre en ce qui concerne les pêches. Dans la période qui a suivi la Deuxième Guerre mondiale, les captures commerciales augmentaient régulièrement et les flottes hauturières récoltaient des quantités de poisson de plus en plus importantes<sup>93</sup>. En 1954, Scott Gordon avait expliqué, par une analyse économique le niveau

---

Les exemples de plans de stabilisation relatifs à cette période concernent l'Argentine (C.A. Rodriguez, *Ensayo sobre el Plan de Convertibilidad*, Buenos Aires, Argentine: Centro de Estudios Macroeconómicos, 1995) et le Brésil (Ministerio de Hacienda de Brasil, *Exposición de Motivos de la Medida Provisional del Real*, Brasilia, Brésil: E.M. Interministerial N° 205/MF/SEPLAN/MJ/MTb/MS/SAF, 1994).

<sup>91</sup>Cité dans Smith, *Scaling Fisheries...* *op. cit.*, 53.

<sup>92</sup>Pour Weber, *op. cit.*, xxii, cette attitude était prédominante aux Etats-Unis jusque dans le courant des années 1990. En ce qui concerne l'évolution des pêches commerciales mondiales pendant la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle, voir R.J.R. Grainger et S.M. Garcia, *Chronicles of Marine Fishery Landings (1950-1994): Trend Analysis and Fisheries Potential*, Rome: FAO Document technique sur les pêches n°359 (1996), 4.

<sup>93</sup>Par exemple, la pêcherie de morue du Nord de Terre-Neuve s'est caractérisée pendant un siècle par des captures inférieures à 300 000 tonnes par an. Puis, au cours de la seule année 1968, les flottilles hauturières étrangères ont capturé 660 000 tonnes de morue du Nord, tandis que les captures des navires canadiens étaient seulement de 123 000 tonnes, soit un total de 783 000 tonnes. Compte tenu de ce niveau extraordinairement élevé, la chute observée ultérieurement des captures de morue du Nord, a pu difficilement être expliquée autrement que par des variations cycliques normales et non du fait de la surpêche. Au demeurant on impute volontiers par erreur à des subventions particulières les diminutions observées dans la population de poisson. Ainsi, Porter a cité à titre de scénario catastrophe des pêches, l'exemple des subventions canadiennes qui ont globalement accru la capacité des flottes de pêche de 1954 à 1968, conduisant ainsi à une surcapitalisation et à une surpêche. Quant à la principale espèce des eaux atlantiques de l'Est du Canada, la morue du Nord, il semble peu vraisemblable, compte tenu du rapport des captures étrangères et nationales, que les subventions canadiennes aient contribué notablement à la baisse du stock de poisson, alors que les subventions étrangères ont sans doute joué un rôle majeur. Or, l'exemple des subventions accordées initialement par les Canadiens a été cité à nouveau par Porter et répété par d'autres. De fait, les subventions canadiennes pourraient avoir décimé le stock de morue du Nord, suite à la décision de 1976 d'étendre à la limite des 200 milles la zone de pêche du Canada, mais pas auparavant. Voir G. Porter, *Fisheries Subsidies, Overfishing and Trade*, Genève: Programme des Nations Unies pour l'environnement (1998), 42-43; G. Porter, *Fisheries Subsidies and Overfishing: Towards a Structured Discussion*, Genève: Programme des Nations Unies pour l'Environnement (2002), 12; et F.A. Khatun, D. Bhattacharya et M. Rahman, *Environmental Impact of Trade Liberalization and Trade-related Policies on the Marine Fisheries Sector in Bangladesh*. Dhaka: Centre for Policy Dialogue (2002), 7. En ce qui concerne la période postérieure à l'extension de la zone de pêche, voir Schrank «Extended Fisheries Jurisdiction...», *op. cit.* Les données historiques figurent dans L. Harris, *independent Review of the State of the Northern Cod Stock*, Ottawa: Pêches et océans Canada (1990). Le chiffre de 1968 figure dans le Bulletin statistique de la Commission internationale pour les pêches atlantiques du nord-ouest (mars 1970), 18. Weber *op. cit.* 64. décrit une expérience analogue concernant la zone maritime au large de la Nouvelle-Angleterre.

généralement faible du revenu des pêcheurs. D'après son explication, la réglementation des pêches était nécessaire pour limiter les captures et permettrait ainsi un accroissement du revenu des pêcheurs<sup>94</sup>. En dépit de la thèse avancée l'année suivante par Anthony Scott selon laquelle une certaine forme de privatisation des pêches océaniques pouvait s'avérer nécessaire<sup>95</sup>. Il y eut, après un certain temps, une série d'initiatives visant à restreindre les pêches au moyen de la réglementation et non par la privatisation. Initialement, la limitation de l'accès aux pêches a paru la solution évidente. Une fois constaté l'échec de cette façon de limiter l'effort, ou lorsque pour des raisons politiques elle s'est avérée impossible à mettre en œuvre, la solution évidente suivante a consisté à limiter les captures. Au niveau international, par exemple, la Commission internationale pour les pêches de l'Atlantique nord-ouest a institué pour la première fois en 1972 des contingents nationaux pour les pêches commerciales relevant de sa juridiction. Or, il est apparu rapidement que cette approche ne réussirait pas à protéger les stocks de poissons puisque certains pays défendant leur point de vue dans des instances internationales n'étaient guère susceptibles d'accepter de limiter notablement leurs propres activités de pêche. De plus, même en supposant la possibilité d'un accord de définition de limites imposées, les instances internationales n'avaient pas les moyens de surveiller correctement l'application des accords<sup>96</sup>. La Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer a été organisée au début des années 1970 afin d'instituer un régime juridique des océans, destiné «à promouvoir les utilisations pacifiques des mers et des océans, l'utilisation équitable et judicieuse de leurs ressources, la conservation de leurs ressources vivantes, et l'étude, la protection et la préservation de l'environnement marin»<sup>97</sup>. La première réunion de la Conférence sur des questions de fond, qui s'est tenue à Caracas (Venezuela) en 1974, a envisagé des moyens de protéger les stocks de poissons exploités par la pêche commerciale. Presque immédiatement, un accord s'est dégagé sur une question essentielle à laquelle la Conférence était confrontée: les états côtiers auraient-ils l'autorisation d'étendre à 200 milles nautiques de leur littoral la limite de leur zone de pêche<sup>98</sup>? Les états côtiers détenteurs d'une compétence exclusive devaient alors être dotés de pouvoirs de coercition adéquats.

Malheureusement, la solution «évidente» n'a pas répondu à toutes les attentes et en l'occurrence, n'a pas fonctionné. Rétrospectivement, l'extension à 200 milles de la zone de pêche était manifestement une condition préalable nécessaire à la protection des stocks de poissons, mais pas suffisante. A cet égard, il y avait au moins deux raisons: premièrement aucune protection n'était en place au-delà de la limite des 200 milles. A l'époque de la Conférence des Nations Unies, cela ne semblait pas constituer un problème sérieux, puisque la quasi-totalité des activités de pêche commerciale, sauf pour certaines espèces de grands migrateurs tels que les thons, étaient pratiquées en-deçà de cette limite. Or, cette situation a brutalement changé. Des excès sont apparus à l'échelle mondiale dans des eaux relativement peu profondes, hors des zones nationales exclusives: le nez et la queue des grands bancs de Terre-Neuve ou la partie centrale des mers de Béring (baptisée «*doughnut hole*» par les Américains), de Barents (ou «*loophole*») et d'Okhotsk (ou «*peanut hole*»). Dans ces zones, des flottilles étrangères ont continué à exercer des activités de pêche dans une large mesure

<sup>94</sup>H.S. Gordon, «The Economic Theory of a Common Property resource: The Fishery», *Journal of Political Economy*, LXII (1954), pages 124-142.

<sup>95</sup>A.D. Scott, «The Fishery: The Objectives of Sole Ownership», *Journal of Political Economy*, LLXIII, (1955), 116-124.

<sup>96</sup>L.S. Parson, *Management of Marine Fisheries in Canada*, Ottawa: Conseil national de recherches du Canada (1993) 112, 239, 242.

<sup>97</sup>*Le droit de la mer: Convention des Nations Unies sur le droit de la mer avec index et compte-rendu final de la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer*, New York: Nations Unies, 1983.1.

<sup>98</sup>*Ibid.*, 191. L'accord de Caracas de 1974 sur la limite des 200 milles est examiné dans Parson, *op.cit.*, 237-238.

non réglementées. Les flottilles hauturières exilées des zones de pêche traditionnelles, prospectèrent alors les zones restantes des océans, où elles pourraient continuer à opérer et où les ressources seraient encore abondantes. Au début des années 1990, les stocks de poissons diminuaient de toute évidence et les flottilles hauturières en étaient considérées comme au moins partiellement responsables. Alors qu'une nouvelle session de la Conférence des Nations Unies sur les stocks chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs était sur le point de commencer, l'incident qui se produisit précipita les choses et contribua probablement à amener la Conférence à une issue fructueuse.

En février 1995, l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest (OPANO), l'organisme international responsable de la surveillance des pêches au-delà de la limite nationale des 200 milles dans l'Atlantique nord-ouest a fixé pour la première fois des contingents de capture du flétan du Groenland, pêche jusqu'alors non réglementée. L'Union européenne, dont la demande avait été rejetée à la majorité des voix, lança un appel en faveur de l'attribution d'un quota plus important. Pendant la durée de validité de la demande en appel, en vertu des règles de l'OPANO, le quota initial est suspendu pour une période limitée. L'Union européenne fixe alors son propre quota de pêche du flétan du Groenland à un niveau six fois plus élevé que celui de l'OPANO.

Dès lors, les conditions d'une confrontation étaient réunies. Les Canadiens reçurent de leur Gouvernement l'interdiction de pêcher le flétan du Groenland au-delà des 200 milles, leur propre contingent de pêche à l'intérieur de la zone étant réduit. Sous la pression de ses pêcheurs de l'Atlantique, le Canada a alors insisté pour que l'Union Européenne accepte un moratoire de 60 jours sur la pêche au flétan du Groenland, délai qui devait permettre vraisemblablement de prendre une décision concernant l'appel en instance. Suite au refus de l'Union européenne, le Canada envoya en mars une flottille de pêche armée, chargée d'arraisonner l'*Estai*, un chalutier espagnol qui opérait au large de Terre-Neuve. Bien que l'opinion mondiale fut partagée au sujet de cette initiative, le fait même que l'opinion soit divisée et que l'initiative du Canada bénéficie dans certains milieux d'un soutien international, a conduit à penser que le moment était venu de chercher une solution aux problèmes de la pêche hauturière<sup>99</sup>.

La Conférence des Nations Unies sur les stocks chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs se réunissait depuis 1993; sous la pression des événements du moment les participants étaient néanmoins sur le point de parvenir à un accord lors de la reprise de la Conférence à la fin du mois de mars 1995: de fait, un accord a été conclu au début du mois d'août. Une fois l'accord dûment ratifié, le problème de la pêche pratiquement non réglementée des flottilles hauturières au-delà de la zone des 500 milles devait vraisemblablement être résolu. Le traité est entré en vigueur à la fin de 2001<sup>100</sup>. Seul le temps nous en révélera l'efficacité.

L'extension de la zone de pêche exclusive a posé un deuxième problème encore plus important. Les états côtiers ont estimé qu'il était pratiquement impossible de limiter adéquatement les activités de pêche de leurs propres ressortissants.

---

<sup>99</sup>Un examen plus détaillé de l'incident de l'*Estai* figure dans W.E. Schrank, «The Grand Banks «Turbot War» of 1995» *EEZ Technology*, I; (1997), 9-14. Voir également la communication de B. Atkinson sur le site web: <http://whale.wheelock.edu/archives/whalenet95/0084.htm> (30 juillet, 2002).

<sup>100</sup>Voir le site web: <http://untreaty.un.org/English/TreatyEvent2002/index.htm> 21 juillet 2002.



Suite à la promulgation du *Magnuson Act* de 1976, les Etats-Unis adoptèrent une politique d'américanisation consistant à favoriser le remplacement des flottilles étrangères qui opéraient traditionnellement à l'intérieur de la limite des 200 milles, tout d'abord par des navires étrangers opérant dans le cadre de co-entreprises conclues entre des entreprises américaines et étrangères, puis, au fur et à mesure de la disponibilité de navires américains, par des navires battant pavillon américain. Un système élaboré de gestion a alors été mis en place pour définir et appliquer des programmes d'aménagement des pêches qui devaient limiter les captures à des niveaux d'exploitation durables. Bien que les responsables soient animés des meilleures intentions, les flottilles de pêche des Etats-Unis se caractérisaient par une surcapitalisation<sup>101</sup> dont les effets se manifestèrent rapidement. En 1999 par exemple, un tiers des stocks de poisson exploités commercialement dans les eaux des Etats-Unis et dont la situation était parfaitement connue, étaient recensés comme faisant l'objet d'une surpêche<sup>102</sup>. Ainsi, la surcapacité et la surpêche que les plans d'aménagement des pêches devaient précisément éliminer n'avaient aucunement disparu et s'étaient même aggravées.

Pour ne citer qu'un autre exemple, lorsque le Gouvernement canadien annonça en juin 1976 qu'il adopterait au premier jour de la nouvelle année la limite des 200 milles de la zone de pêche exclusive, nul ne contestait que les flottilles étrangères se livraient à une surpêche des stocks canadiens, que ces flottilles devaient en grande partie être évincées et enfin, que les pêches canadiennes devaient faire l'objet d'un aménagement progressif sur une période suffisamment longue pour permettre la reconstitution des stocks et ultérieurement la poursuite d'une activité de pêche durable<sup>103</sup>. Encore une fois, les choses ne se déroulèrent pas comme prévu. Il se produisit par exemple le surdéveloppement de la flotte de pêche terre-neuvienne dont il a été question plus haut<sup>104</sup>. L'effort de pêche devint tel qu'en juillet 1992 il a fallu interdire aux opérateurs commerciaux l'accès à la pêche de la morue du Nord<sup>105</sup>. Les années suivantes, la fermeture de la pêche de la morue du Nord a été étendue aux pêcheurs sportifs et aux pêcheurs de subsistance, tandis que de nombreuses autres pêches de poisson de fond des eaux de l'est du Canada faisaient l'objet d'une décision analogue<sup>106</sup>.

Nous avons cité simplement deux exemples, mais nombre de pêches commerciales partout dans le monde ont été confrontées à des difficultés similaires. D'après la FAO, au niveau mondial, au moins un quart de l'ensemble des stocks de poissons exploités commercialement étaient surexploités, épuisés ou en voie de reconstitution suite à leur épuisement<sup>107</sup>. Les captures de la morue de l'Atlantique pour citer l'un des cas les plus importants et les plus graves, sont tombées de 4 millions de tonnes en 1968 à un peu plus de 1 million de tonnes en 1993<sup>108</sup>. La tendance à la baisse sur un quart de siècle est manifeste. Des baisses analogues concernant d'autres grandes espèces commerciales ont été attestées par la FAO<sup>109</sup>.

<sup>101</sup>Voir Weber, *From Abundance...*, op. cit. 75-78, 155, 177-181.

<sup>102</sup>Our Living Resources: Report on the Status of U.S. Living Marine Resources, 1999, Washington, D.C. National Marine Fisheries Service, (1999), 15.

<sup>103</sup>New York Times, (5 juin, 1976), 5.

<sup>104</sup>Voir Schrank, «Extended Fisheries Jurisdiction...» op.cit. , 290-291.

<sup>105</sup>Ministère des pêches et des océans du Canada, *News Release*, NR-HQ-92-58E, (2 juillet 1992).

<sup>106</sup>*The Express* (St Jean Terre-Neuve) (22 décembre 1993); *The Evening Telegram* (St Jean, Terre-Neuve) (31 janvier 1994).

<sup>107</sup>*La situation des pêches et de l'aquaculture dans le monde 2000*, Rome: FAO, (2000), 10.

<sup>108</sup>*La situation des pêches et de l'aquaculture dans le monde*, Rome: FAO (1995), 12.

<sup>109</sup>C. Stamatopoulos, *Trends in Catches and Landings: Atlantic Fisheries 1970-1991*, Rome: FAO, (1993).

## 2.4 Prise de conscience d'une crise mondiale

Le tocsin fut sonné en 1992, avec en juillet la fermeture brutale de l'accès à la pêche de la morue du Nord. Toutefois, l'avertissement majeur de la communauté internationale a pris cette année la forme d'un document de la FAO intitulé «Pêches maritimes et droit de la mer: dix ans de mutations»<sup>110</sup>. Ce document commence par citer un document antérieur de la FAO, publié en 1980, immédiatement après l'extension de la zone de pêche des états côtiers. Le document précédent faisait observer: «Une telle opportunité d'exploitation rationnelle des pêches maritimes n'a jamais existé»<sup>111</sup>. On aurait pu s'attendre au terme de cette décennie à un bilan optimiste, mettant en évidence la réussite de l'expérience de limitation de la liberté des mers, qui avait consisté à autoriser les états côtiers à étendre leur zone de pêche exclusive. Malheureusement, tel n'a pas été le cas. Le rapport de 1992 constatait en conclusion: «la situation s'est généralement aggravée par comparaison à celle qui prévalait il y a dix ans. Le gaspillage économique a atteint une ampleur considérable; on observe une aggravation générale de l'épuisement des ressources, au fur et à mesure du déplacement de l'effort de pêche le long de la chaîne alimentaire; le milieu marin est de plus en plus détérioré; les conflits se sont étendus et les difficultés auxquelles les petits pêcheurs se trouvent confrontés se sont aggravées»<sup>112</sup>.

Le rapport laissait entendre l'existence de causes multiples de la détérioration des pêches mondiales, le coût de la flottille de pêche marine mondiale en 1989 atteignant par ailleurs un montant de l'ordre de 22 000 millions de dollars EU; toutefois, le rapport s'intéressait plus particulièrement à deux causes: premièrement, nombre de pêches étaient encore en libre-accès et la thèse développée dans l'article de Gordon selon laquelle les pêches en question avaient tendance à décliner restait valide; deuxièmement, «les frais de fonctionnement annuels étaient supérieurs aux recettes totales, sans tenir compte des frais d'investissement»<sup>113</sup>. Autrement dit, les pêches maritimes étaient fortement subventionnées. Puisque les subventions augmentent de façon artificielle les profits, elles suppriment simultanément le signal économique indiquant que la capture du poisson a cessé d'être économiquement viable.

Le résultat est le suivant: la pêche se poursuit au-delà de limites raisonnables et les stocks risquent d'être décimés.

Ces subventions étaient pratiquées partout dans le monde, l'aide aux pêches de l'Union européenne atteignant près de 600 millions de dollars EU en 1990, sans tenir compte de l'aide fournie par chaque pays individuellement. La Norvège a fourni une aide dont le montant s'élève à quelque 150 millions de dollars EU<sup>114</sup>. Il s'agit simplement de quelques exemples, une étude plus complète des subventions aux pêches ayant été menée à bien par Milazzo quelques années après<sup>115</sup>.

Certes, les chiffres mentionnés sont approximatifs et l'on peut contester à l'infini le choix des dépenses à prendre en compte. Néanmoins, le document intitulé («*Dix ans de mutations*») a permis d'attirer l'attention de l'opinion mondiale sur le problème des subventions aux pêches.

<sup>110</sup>*Pêches maritimes ... Dix ans de mutations, op.cit.*

<sup>111</sup>*Ibid.*, 1.

<sup>112</sup>*Ibid.* 52.

<sup>113</sup>*Ibid.* 21.

<sup>114</sup>*Ibid.* 25.

<sup>115</sup>Milazzo, *op. cit.*

Au demeurant, les pêches étaient simplement l'un des nombreux secteurs suscitant une préoccupation de plus en plus vive de la part des responsables mondiaux qui à l'époque, commençaient à s'intéresser aux problèmes mondiaux de protection de l'environnement à l'échelle de la planète.

## 2.5 Le thème des subventions aux pêches

Le document intitulé «*Dix ans de mutations*» attribuait la crise des pêches dans une large mesure à l'existence même des subventions. Depuis la publication du rapport un certain nombre d'études importantes ont été consacrées à cette question. Nous avons déjà évoqué «*Dix ans de mutations*» et mentionné l'étude de Milazzo intitulée *Subsidies in World Fisheries*.

Dans son rapport de juillet 1999, au Congrès des Etats-Unis<sup>116</sup>, le Groupe de travail spécial du Gouvernement fédéral sur les investissements dans le secteur des pêches contenait un chapitre relatif aux subventions aux pêches, passant en revue différents aspects avant de proposer la définition générale citée au début du document. Après avoir présenté des exemples des différentes catégories de subventions aux pêches et de la façon dont elles pouvaient affecter les investissements consacrés aux équipements de ce secteur, le chapitre en question faisait valoir l'idée selon laquelle les subventions n'ont pas de valeur en elles-mêmes: elles ne sont pas nécessairement «bonnes» ou «mauvaises» en termes de répercussions sur les pêches. Chaque situation doit être examinée au cas par cas. Les subventions peuvent être «positives» si elles ont tendance à augmenter les profits, ou négatives, si, comme dans le cas des réglementations restrictives, elles entraînent une diminution des profits. Elles peuvent peser sur les finances publiques en constituant une dépense (par exemple dans le cas d'un don) ou un manque à gagner (par exemple, les différentes mesures d'incitation fiscale, sous forme d'exonérations); sinon, elles peuvent ne rien coûter aux pouvoirs publics (comme dans le cas des contingents d'importation). Le chapitre accorde une grande importance à la nécessité de ne pas charger le terme de subvention de connotations affectives. Le fait d'assimiler une absence d'intervention à une subvention, doit dépendre de certains critères objectifs, raison pour laquelle le principe des effets potentiels sur les profits a été introduit dans la définition. Une intervention des pouvoirs publics, par exemple, une prime à l'acquisition d'un navire, jugée favorablement à une époque où le Gouvernement s'employait à constituer une industrie de la pêche jusqu'alors peu développée, s'apparente autant à une subvention qu'un programme du même type poursuivi au-delà d'un développement de la pêche mené jusqu'à son terme et d'une surexploitation du stock. Pour la plupart la subvention serait dans ce dernier cas une mesure fâcheuse, alors que pour nombre de personnes elle était initialement bénéfique «si seulement elle avait cessé en temps opportun». Indépendamment de son caractère bénéfique ou non, l'intervention proprement dite est la même et il n'y a pas lieu de la considérer pour ce qu'elle est dans un cas et pas dans l'autre. Le chapitre de ce document présente une classification des types de subventions. Il omet cependant de présenter une tentative quelconque de mesure quantitative des subventions ou de détermination empirique de leurs effets.

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OECD) s'est intéressée explicitement à la question des subventions aux pêches, au moins depuis 1987, date à laquelle son Comité des pêcheries s'est fixé pour objectif d'instaurer «la transparence sur les mesures d'aide économique, tant directes qu'indirectes, et de mettre au point un cadre analytique pour

---

<sup>116</sup>Dunnigan, *op. cit.*

mieux comprendre l'incidence de ces mesure sur l'industrie.»<sup>117</sup>. En 1992, l'année de la parution du document intitulé «*Dix ans de mutations*», l'OCDE a publié un inventaire des programmes d'aide publique<sup>118</sup>, puis une importante étude consacrée aux transferts financiers publics à destination des pêches, dont le titre exprimait clairement la préoccupation de l'OCDE: *La transition vers une pêche responsable*<sup>119</sup>.

Le recensement en question était simplement un recensement et rien d'autre. Il dressait la liste des programmes et indiquait parfois les règles de fonctionnement, mais dans la plupart des cas ne cherchait pas à quantifier les programmes, que ce soit en termes de coûts pour les pouvoirs publics ou d'avantages pour l'industrie.

Le document intitulé *La transition vers une pêche responsable* était plus ambitieux et s'employait à quantifier le coût de chaque programme pour les pouvoirs publics. Le choix de l'expression «transfert financier public» visait clairement à éviter les connotations affectives associées actuellement au mot subvention et à permettre d'étendre les études à des notions telles que les coûts d'aménagement des pêches que la plupart des gouvernements n'assimilent pas à des subventions. Cette approche est néanmoins limitative dans la mesure où elle laisse de côté des programmes qui ne coûtent rien aux pouvoirs publics, mais qui sont néanmoins susceptibles de constituer des subventions.

Le recours aux euphémismes est parfois très pratique. La contribution canadienne à l'étude susmentionnée de l'OCDE (*La transition vers une pêche responsable*) contient un article intitulé «*Fishers Unemployment Insurance*» (le régime d'assurance chômage des pêcheurs) question éminemment importante, définie comme une «aide spéciale au revenu, offerte aux pêcheurs indépendants et salariés». En répondant spontanément au questionnaire, le Canada aurait sans doute hésité à mentionner cette question si le terme subvention avait été utilisé. Lorsque le système d'assurance chômage des pêcheurs a été instauré dans les années 1950, il avait pour objectif de compléter le revenu des pêcheurs et ce, de manière à éviter de s'exposer à des droits compensatoires imposés aux exportations canadiennes imposés par les Etats-Unis, principal marché des produits canadiens dérivés de la pêche<sup>120</sup>. En 1985, une pétition émanant de l'industrie de la pêche de la Nouvelle-Angleterre demandait au Gouvernement des Etats-Unis d'invoquer l'application de droits compensatoires à l'encontre de certaines importations de poissons de fond frais provenant de l'Est du Canada. Dans une très large mesure le succès de la pétition dépendait de la possibilité de convaincre le Gouvernement des Etats-Unis d'interpréter le système d'assurance chômage des pêcheurs comme une subvention. En l'occurrence, il a été décidé que le système d'assurance chômage des pêcheurs faisait partie d'un système général d'assurance chômage et, en tant que tel, n'était pas «propre aux pêches». Il a par conséquent été exempté de l'application des droits compensatoires prévus aux termes du GATT. Cet aspect de la pétition a donc échoué<sup>121</sup>.

Quel que soit le terme employé – subvention, mesure d'aide ou transfert financier public, on distingue au moins deux grands mécanismes de transmission qui permettent à l'action des pouvoirs publics d'avoir une incidence sur les pêches. Le premier est l'intervention susceptible d'avoir un impact sur le marché, de façon à conférer un avantage à l'industrie de

<sup>117</sup>*Economic Assistance to the Fishing Industry: Observations and Findings*, Paris: OCDE, (1993).

<sup>118</sup>*Inventory of Assistance Instruments in the Fishing Industry and Management Systems*, Paris: OCDE, (1992).

<sup>119</sup>*La transition vers une pêche responsable – Les implications économiques et politiques: Partie 3, Transferts financiers publics et durabilité des ressources*, Paris: OCDE, (2000).

<sup>120</sup>Schrank, «*Benefiting Fishermen...* », *op. cit.*, 70, 73.

<sup>121</sup>Final Affirmative Countervailing Duty Determination. (24 mars, 1986), *op. cit.*

la pêche vis-à-vis du commerce international. Les accords internationaux visant à limiter certaines de ces pratiques, par exemple les subventions directes à l'exportation, ont constitué un sujet de préoccupation d'instances telles que le GATT et plus récemment, l'OMC.

Le deuxième mécanisme de transmission désigne une intervention des pouvoirs publics capable d'inciter l'industrie à modifier sa production, indépendamment de l'incidence de ses interventions sur le commerce international. En stimulant la production dans une pêcherie pleinement exploitée ou surexploitée, l'action des pouvoirs publics risque en définitive de menacer le stock de poissons. Or, l'importance de cette préoccupation n'a été reconnue que depuis peu, en particulier depuis la publication *Dix ans de mutations*.

Notre préoccupation à l'égard des subventions tient au fait que leur existence même affecte d'une façon ou d'une autre le comportement de l'individu, de l'entreprise ou de l'industrie. Que le terme soit employé au sens étroit ou au sens large, l'important tient à l'impact de la subvention sur le comportement. Au sens large, on entend par subvention toute mesure des pouvoirs publics ayant une incidence sur les profits des entreprises. L'important est donc l'impact sur les profits et la réaction de l'entreprise à la modification de ses profits. Dans le contexte des pêches, l'accroissement des profits entraînera généralement un développement de l'activité du secteur et, si cet impact est suffisamment important, conduira en définitive à décimer les populations de poissons. Parmi les nombreuses justifications proposées de l'extension du régime d'assurance chômage aux pêcheurs dans le cas canadien cité plus haut, figurait notamment le risque de déclin de la population de pêcheurs en l'absence d'un tel régime d'assurance chômage<sup>122</sup>. Au niveau des individus la mise en place du régime d'assurance chômage des pêcheurs a suscité un regain d'intérêt pour le métier grâce à une augmentation substantielle du revenu correspondant. Les individus se sont vraisemblablement comportés exactement comme on devait s'y attendre compte tenu de l'encouragement financier proposé. Du point de vue des entreprises de pêche, l'assurance chômage a augmenté le revenu des pêcheurs sans entraîner pour elles de coûts notables.

Les pêches canadiennes de l'Atlantique se seraient structurées très vraisemblablement de façon différente au début des années 1990 si le régime d'assurance chômage n'avait pas incité les pêcheurs à rester dans cette branche d'activité en dépit de la diminution des captures tout au long des années 1980. Dans le contexte du commerce international, l'assurance chômage des pêcheurs n'a pas été considérée comme une subvention; toutefois cela tient davantage au mode de rédaction des traités et des règlements et non aux effets potentiels du programme sur les pêches.

Il est parfois difficile de déterminer les effets d'une subvention, et par la suite de prendre la décision subjective de les qualifier de favorables, ou de défavorables, compte tenu du climat social du moment. Le fait de limiter l'analyse aux subventions ayant une incidence sur le commerce international perd de vue la préoccupation majeure concernant les pêches. Autrement dit, la subvention a-t-elle un effet positif ou négatif sur la durabilité des pêches? En outre, l'interprétation des subventions dans le contexte international comporte une certaine dose d'arbitraire. Si l'on considère à nouveau la décision de l'administration du commerce international (ITA, *International Trade Administration*) concernant la pêche des poissons de fond, l'ITA a réexaminé le régime d'assurance des navires de pêche canadiens (FVIP), régime mentionné plus haut géré par le Gouvernement fédéral, qui garantit les pêcheurs contre les pertes exceptionnelles dues aux dangers en mer, les accidents survenus lors de la manutention

---

<sup>122</sup>Schrank, «*Benefiting Fishermen..*», *op. cit.*, 75.

du chargement et les négligences du commandement, de l'équipage, ou des pilotes. D'après la décision de l'ITA, le régime d'assurance FVIP n'offrait pas de garantie à des tarifs de faveur et ne pouvait donc pas faire l'objet de mesures compensatoires. L'objectif du programme FVIP a été interprété comme étant la fourniture d'un service d'assurance, lorsque les assureurs privés renonçaient à proposer leurs propres services, en raison de prix de revient excessifs. Le Gouvernement avait une infrastructure en place et n'avait donc pas à assumer un accroissement de dépenses. Le régime FVIP a été déclaré comme non sujet à des mesures compensatoires parce-que les tarifs appliqués par le Gouvernement étaient comparables (ou même supérieurs) aux tarifs appliqués par le secteur privé dans les cas où les assureurs privés offraient leurs services. Or, cet argument ne tient pas compte de la question essentielle, à savoir que les tarifs d'assurance devraient être encore plus élevés à moins d'une décision à caractère social prise par le Gouvernement de proposer un régime d'assurance permettant la continuation des activités de pêche. Même si le régime d'assurance assurait intégralement son autofinancement, la seule présence du Gouvernement fédéral implique une diminution du nombre de navires participant aux activités de pêche, sans une intervention des pouvoirs publics<sup>123</sup>. Sinon, des navires pourraient s'être livrés à la pêche sans assurance, mais cela pourrait avoir été évité grâce à l'institution par les pouvoirs publics d'un régime d'assurance approprié, comme ils l'ont fait dans nombre de cas, pour les véhicules automobiles. L'assurance obligatoire constituerait alors une subvention négative, autrement dit, impliquerait pour l'entreprise des coûts supplémentaires et pourrait avoir pour effet une diminution du nombre de navires de pêche.

De manière analogue, les garanties de prêt ne comportent pas nécessairement un coût pour les pouvoirs publics et les prêts pourraient être consentis aux taux d'intérêt classiques. Ils auraient alors une incidence sur l'activité du secteur. En l'absence de garantie des prêts, la pêche serait un peu moins intense, ce qui aurait des répercussions sur le niveau d'exploitation du stock.

L'étude de l'OCDE comporte un autre inconvénient; une fois les définitions établies et les questionnaires distribués aux pays participants, ces derniers ont eu toute latitude pour déterminer les éléments qui devaient y figurer. Il est donc peu vraisemblable que les réponses ainsi obtenues soient homogènes d'un pays à l'autre.

Le champ de l'étude est suffisamment étendu pour couvrir les «services généraux», la fourniture de services de gestion, par exemple d'évaluation des stocks, la fixation de contingents ou de volumes admissibles des captures, outre les activités de surveillance ou de mise en application. La plupart des pays ne considèrent pas ces activités comme une forme de subvention. Evidemment, ces dépenses ne correspondent pas non plus précisément à des *transferts*. Dans certaines conditions, elles pourraient néanmoins s'apparenter clairement à des subventions. Si par exemple, un partenaire commercial récupérait ses coûts d'évaluation du stock auprès de l'industrie de la pêche, contrairement à un deuxième partenaire commercial, le premier aurait l'avantage d'une réduction de ses coûts par rapport au second, tenu quant à lui de payer les coûts d'évaluation encourus.

Outre l'OCDE, la FAO s'est intéressée depuis longtemps à la question des subventions aux pêches, au moins depuis la publication de *Dix ans de mutations*. En novembre 2000, la FAO a

---

<sup>123</sup>Suivant une opinion répandue, les banques soutenues par les pouvoirs publics et finançant les pêches aux taux du marché, indépendamment des taux d'amortissement privilégiés et du peu d'empressement général des assureurs à offrir leurs services, ne constituent pas une forme de subvention, voir Tietze, *op. cit.*, 94, 104-5, et 141.

organisé une Consultation d'experts sur les incitations économiques et la pêche responsable dont le titre est encore un euphémisme désignant les subventions, thème véritable de la Consultation. Aux termes des conclusions de cette rencontre, une définition unique des subventions, si large ou si étroite soit-elle, ne pourrait que dissimuler certaines des questions pertinentes; la Consultation a donc opté pour la définition d'une série de quatre «groupes» de subventions<sup>124</sup>.

Le premier groupe se compose des «transferts financiers des pouvoirs publics qui permettent de réduire les coûts et/ou d'augmenter les revenus des producteurs à court terme». Ces transferts incluraient donc par exemple les aides à l'acquisition ou à la modernisation des navires de pêche, les prestations de maintien du revenu, (garantie de ressources) et différents postes de dépenses effectives.

Le deuxième groupe de subventions correspond à «toute intervention des pouvoirs publics, qu'elle entraîne ou non des transferts financiers, qui réduit le coût et/ou augmente les revenus des producteurs à court terme». Ainsi, le groupe deux comprend toutes les subventions qui seraient classées dans le groupe un, auxquelles s'ajoutent des mesures ne comportant pas nécessairement de transferts monétaires explicites tels que des exonérations et des reports d'impôt, des régimes d'assurance, des prêts, des garanties de prêts, et la fourniture de biens et de services par les pouvoirs publics à des prix inférieurs à ceux du marché. Les subventions du groupe deux sont celles dont on estime généralement qu'elles affectent les échanges mondiaux et relèvent des dispositions prises dans le cadre de l'OMC.

Le groupe trois comprend «les subventions du groupe deux en ajoutant les profits à court terme pour les producteurs résultant de l'absence d'intervention ou de l'intervention limitée des pouvoirs publics pour corriger les distorsions (imperfections) de la production et des marchés qui pourraient avoir une incidence sur les ressources et le commerce halieutiques». Ce groupe comprend donc les éléments du groupe deux, outre les subventions implicites, telle que la non-facturation à l'industrie par les pouvoirs publics des externalités négatives imposées à d'autres: notamment, le coût que comporte la destruction des tortues lors des opérations de chalutage, ou le coût lié à la surpêche.

La non-récupération du coût de la gestion des pêches pourrait être incluse dans le groupe trois; toutefois, il n'y a pas eu d'accord parmi les participants à la Consultation d'experts sur le point de savoir s'il s'agissait bien de subventions. Il a été convenu que le raisonnement économique conduisait sur ce point à des conclusions ambiguës<sup>125</sup>.

Le groupe quatre ajoute une dimension temporelle et englobe le groupe trois avec la définition générale suivante: «les subventions du groupe quatre correspondent aux interventions des pouvoirs publics – y compris l'absence d'intervention corrective – qui ont une incidence sur les coûts/ou les revenus de la production et de la commercialisation du poisson et des produits de la pêche, à court, moyen ou long termes». Une mesure telle que la fermeture d'une pêche pour permettre aux stocks de poissons de s'accroître, dans la perspective de captures futures plus importantes et plus rentables, est un exemple de subvention du groupe quatre, mais ne figurant pas dans le groupe trois. D'après la définition générale des subventions indiquées au début du présent document, la mesure adoptée par les pouvoirs publics dans cet exemple

<sup>124</sup>Rapport de la Consultation d'experts sur les incitations économiques et la pêche responsable, Rome 28 novembre –1<sup>er</sup> décembre 2000, Rome: FAO Rapport sur les pêches n° 638, (2000), 2-5.

<sup>125</sup>Cette question est traitée dans W. Schrank, R. Arnason et R. Hanneson (éd.), *The Cost of Fisheries Management*, Aldershot: Ashgate Publishers, (2003).

constituerait conjointement une subvention négative à court terme (puisque les profits diminuent), mais une subvention positive à long terme (puisque les profits augmentent).

Le rapport de la Consultation de la FAO a présenté un certain nombre de problèmes et de méthodes liés à la mesure de l'impact des subventions sur les stocks de poisson, mettant en évidence le fait que les effets des subventions dépendent dans une large mesure des possibilités de contrôle de l'effort de pêche. Ce n'est pas la subvention proprement dite qui contribue à exercer la pression exercée sur les stocks de poissons, mais plutôt la modification concrète de l'effort de pêche qui résulte de la subvention. Celle-ci augmente l'incitation économique dans le sens du changement; une gestion judicieuse des pêches peut, du moins en théorie, limiter les initiatives prises en réponse à cette incitation. Il est possible, quoique difficile, de mettre en place un programme de subvention positive qui stimule les profits des entreprises de pêche, sans donner lieu à une intensification de l'effort. Pour citer à nouveau le cas d'une aide publique permettant de réduire le coût pour l'entreprise de l'acquisition d'un navire de pêche, dans l'absolu la subvention entraînerait effectivement une intensification de cet effort. Toutefois, si un système parfaitement restrictif de gestion des pêches était effectivement en place, les règles de remplacement des navires pourraient empêcher que l'acquisition des nouveaux navires augmente l'effort net exercé, ainsi que la pression sur le stock de poissons. Par conséquent, «les effets des subventions dépendront du contrôle plus ou moins effectif de l'effort de pêche»<sup>126</sup>. Le rapport présente également les problèmes et les méthodes de mesure de l'impact des subventions sur le commerce. Dans un cas comme dans l'autre – l'effet des subventions sur la durabilité des pêches d'une part et sur le commerce d'autre part – la Consultation a convenu de la limitation des connaissances actuelles quant à l'ampleur des effets en question et par ailleurs, de la nécessité d'approfondir les recherches dans ce sens.

En ce qui concerne le commerce et la durabilité, la Consultation a conclu que «au sens large... les subventions ont une incidence sur le commerce, lorsqu'elles ont un impact sur le volume des produits de la pêche exportés à travers les frontières internationales...» mais que «plus concrètement... les experts ont supposé que le Comité des pêches de la FAO s'intéressait avant tout à l'état des connaissances concernant [le rôle des subventions], que ce soit par le biais d'une augmentation des exportations, ou d'une modification du volume des importations»<sup>127</sup>.

Les pouvoirs de coercition des commissions internationales des pêches sont limités. C'est précisément cette limitation qui fut à l'origine de l'extension, il y a un quart de siècle, à 200 milles du littoral, de la limite de la zone exclusive des pêches des états côtiers. De manière analogue, l'efficacité décevante des accords existants visant à protéger les stocks chevauchants et les espèces de poissons grands migrateurs, a conduit à l'adoption de la Convention de 1995 dans ce domaine. Le fait d'associer les subventions à la durabilité, représente par conséquent une tentative intéressante, qui si elle est menée correctement à bien, devrait indiquer aux pays les mesures à prendre pour protéger les stocks et, accompagnée d'une publicité adéquate, peut inciter les pays à adopter par amour propre des politiques et des mesures pertinentes. Néanmoins, sauf modification de la législation internationale de façon à permettre des mesures internationales de mise en œuvre effective des principes de durabilité, la seule connaissance du lien entre subvention et durabilité n'aura aucun impact sur la réalité, à moins que les états concernés ne conviennent de leur propre initiative de retirer les

<sup>126</sup>*Rapport de la Consultation d'experts...*, op. cit., 7. Cette question est examinée brièvement dans Porter, *Fisheries Subsidies and Overfishing...*, op. cit., 15-16.

<sup>127</sup>*Ibid.*, 11.



subventions ayant une incidence négative sur les populations de poissons. Puisque selon toute vraisemblance les subventions ont été introduites pour une raison précise, il est sans doute politiquement délicat de les supprimer, bien que certains pays, en particulier la Nouvelle-Zélande, l'Australie et la Norvège, se soient engagés dans ce sens.

Par ailleurs, le lien entre subventions et commerce est différent du lien entre subventions et durabilité. L'Organisation mondiale du commerce détient des pouvoirs coercitifs et ses dispositions réglementaires sont exécutoires. C'est la raison pour laquelle les effets des subventions sur le commerce ont suscité un intérêt privilégié, plutôt que leurs effets en termes de durabilité. Cet intérêt privilégié remonte loin en arrière, comme en témoigne par exemple la série d'études réalisées par l'administration du commerce international des Etats-Unis et la Commission du commerce international sur les droits compensatoires relatifs aux pêches, appliqués en vertu du GATT. Ces instances ont élaboré des méthodes de détermination de l'effet des subventions sur les prix et du degré de préjudice matériel pour l'industrie nationale.

Pour en savoir davantage sur l'incidence potentielle des subventions aux pêches sur le commerce international, le Groupe de travail sur les pêches des pays de la CEAP ont chargé PricewaterhouseCoopers International Limited d'étudier les subventions aux pêches dans leur région. L'étude ainsi réalisée<sup>128</sup> contient un catalogue de ce type d'aide qui compte parmi les meilleurs de tous ceux disponibles à ce jour pour son niveau d'élaboration, de quantification et de classification. En dépit de l'intérêt privilégié pour les questions commerciales, les auteurs présentent une interprétation générale des subventions. Les coûts de gestion des pêches, comme nous l'avons vu, ne sont pas en général considérés en tant que subvention. Ils figurent néanmoins au titre des «subventions» recensées dans le catalogue de l'étude Pricewaterhouse.

Le catalogue de Pricewaterhouse ne retient pas cependant les subventions sans implication budgétaire pour les pouvoirs publics. Il englobe par contre aussi bien les subventions inscrites au budget par exemple, les transferts directs au profit des pêcheurs, la création d'infrastructures, et l'aide aux investissements, ainsi que les mesures de soutien du marché et des prix, de même que des subventions non budgétisées telles que garanties de prêt et les avantages fiscaux. Les limitations d'accès aux pêches sont exclues, bien que le coût pour les pouvoirs publics d'élaboration de la politique et de l'octroi de licences d'accès restreint soit pris en compte. Ils envisagent par ailleurs de façon quantitative de quelle façon les subventions peuvent avoir tendance à affecter positivement ou négativement la durabilité de la pêche.

D'un point de vue au moins, l'étude Pricewaterhouse est restreinte par les règles de l'OMC. Elle considère en effet exclusivement des subventions axées sur le secteur des pêches et fait abstraction de subventions plus générales, lesquelles ne sont pas prises en considération du point de vue des droits compensatoires prévus aux termes de l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires, puisqu'elles ne concernent pas «spécifiquement» les pêches; elle dresse néanmoins un recensement très vaste. Pour le Canada, par exemple, l'étude inclut le programme d'assurance chômage des pêcheurs, programme comme nous l'avons vu, considéré par les Etats-Unis, comme faisant partie d'un programme plus général, et non en tant que subvention propre aux pêches et à ce titre ne pouvant faire l'objet de droits compensatoires. De manière encore plus générale, certains programmes de création

---

<sup>128</sup> *Study into the Nature and Extent of Subsidies in the Fisheries Sector of APEC Members' Economies, n.p.: PricewaterhouseCoopers LLP, (2000).*

d'infrastructures pris en compte dans le catalogue, par exemple la création de ports et d'infrastructures portuaires, affectent d'autres industries aussi bien que la pêche.

En définitive, l'étude Pricewaterhouse a déterminé un coût annuel des subventions de 12,6 milliards de dollars EU pour les gouvernements du groupe CEAP, après avoir établi une classification suivant six «modalités de fonctionnement»: aide directe aux pêcheurs et aux travailleurs de la pêche; programmes de soutien aux prêts; programmes d'avantages fiscaux et d'aide en matière d'assurance; programmes d'aide sous forme de capitaux et de création d'infrastructures; programmes d'aide en matière de commercialisation et de fixation des prix; programmes de gestion et de protection des pêches. Les pays représentés dans cette étude ont à leur actif 85 pour cent de la production mondiale de fruits de mer des pêches côtières et hauturières et de l'aquaculture.

Outre le recensement effectué, l'étude Pricewaterhouse comportait une analyse des répercussions de certaines subventions sur le commerce; les travaux en question concernaient plus particulièrement les effets des programmes de rachat de navires, de droit d'accès et de mise en valeur des pêches, sur les consommateurs, sur les dépenses des pouvoirs publics, sur l'industrie de la pêche et sur les stocks de poissons.

## 2.6 Mesure des subventions aux pêches

Jusqu'à présent, les études les plus sérieuses de l'ampleur au niveau mondial des subventions aux pêches sont celles de la CEAP et de Milazzo<sup>129</sup>. Milazzo se situe principalement dans le cadre de l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires et s'intéresse plus particulièrement aux implications budgétaires directes des programmes d'aide pour les gouvernements qui les mettent en place. La détermination des dépenses publiques consacrées au programme, à l'exclusion des frais de gestion correspondants, permet d'évaluer les subventions budgétisées, lesquelles sont classées en mesures d'aide au secteur national, et en dispositions concernant l'accès aux flottilles étrangères. Du moins en théorie, la plupart de ces chiffres peuvent être établis à partir de la comptabilité publique du pays à l'origine des subventions. La principale difficulté vient du caractère beaucoup trop général des agrégats sur la base desquels les comptes publics sont établis, ce qui exige une décomposition de ces derniers en éléments constitutifs. Or, les informations requises sont rarement du domaine public et peuvent s'avérer très difficiles à obtenir.

Si difficile soit l'établissement de la valeur des dépenses consacrées aux subventions budgétisées, cette difficulté est sans commune mesure avec celle posée par l'évaluation des

---

<sup>129</sup>Milazzo, *op. cit.* présente de façon détaillée sa méthode d'évaluation des effets des subventions. Il commente par ailleurs brièvement une autre possibilité de mesure, l'équivalent-subvention à la production, que l'OCDE a essayé auparavant d'appliquer aux pêches et qui a été par la suite abandonné (14-17). R. Hannesson, dans *Economic Support of the Fishing Industry: Effects on Efficiency and Trade*, n.p.: document préparé pour l'OCDE, (n.d.), 5, traite également de la notion d'équivalent-subvention à la production, concluant que le caractère hétérogène des produits de la pêche rend difficile, sinon impossible, une quantification adéquate des subventions par cette technique. Une étude générale majeure des subventions est celle réalisée par l'OCDE, axée explicitement sur les subventions comportant des implications budgétaires pour les gouvernements concernés (OCDE, *Transition...*, *op. cit.*). Dans leur étude plus restrictive, axée uniquement sur les programmes d'aide au rachat des navires, J. Gates, D. Holland et E. Gudmundsson [“Theory and Practice of Fishing Vessel Buyback Programmes” dans S. Burns (éd.), *Subsidies and Depletion of World Fisheries: Case Studies*, Washington, D.C.: World Wildlife Fund, (1997), 71-117] font observer qu'ils suivent une approche littéraire et descriptive en raison de la difficulté posée par l'obtention des données adéquates nécessaires pour entreprendre une approche plus analytique.

subventions non budgétisées. Dans cette dernière catégorie Milazzo fait figurer les prêts subventionnés par les pouvoirs publics, et les allègements fiscaux. A cet égard, l'estimation du coût des subventions est délicate et les chiffres de Milazzo sont très approximatifs. Le chiffre qu'il propose dans le cas des prêts est obtenu à partir d'une estimation des dépenses annuelles globales d'équipement, de fournitures, de matériel, d'entretien et de réparations. Il suppose ensuite «que ce montant total est vraisemblablement financé en grande partie»<sup>130</sup>, il émet ensuite l'hypothèse arbitraire selon laquelle une certaine fraction de la valeur est financée par des prêts et que dix pour cent de ces prêts constituent des subventions des pouvoirs publics.

Les trois types d'allègements fiscaux jugés particulièrement importants par Milazzo sont les exonérations de la taxe sur le carburant, l'amortissement accéléré des navires et les reports d'impôt sur le revenu<sup>131</sup>. En l'absence de données chiffrées incontestables, l'estimation de Milazzo est encore très approximative et vise à obtenir une valeur approchée du manque à gagner pour les pouvoirs publics.

Milazzo envisage par ailleurs trois autres catégories de subventions: (1) les subventions intersectorielles telles que (a) aides à l'industrie de la construction navale pouvant affecter les pêche et (b) dépenses consacrées aux infrastructures ou aux travaux publics pouvant éventuellement être consacrées aux infrastructures des pêches, mais payées par les pouvoirs publics et ayant une incidence sur les pêches; (2) les subventions de rente de ressources, telles que coûts non recouverts de gestion des pêches, coûts des dommages collatéraux infligés à l'environnement et valeur du poisson extrait des mer et (3) les subventions de protection telles que les programmes de rachat de navires et de permis de pêche, d'amélioration des stocks, de recyclage des pêcheurs et de recherche et développement pour la mise au point d'équipements plus respectueux de l'environnement<sup>132</sup>. Lorsque les subventions énumérées figurent en principe dans la comptabilité publique en tant que dépenses liées aux pêches, des infrastructures des pêches, coût de la gestion des pêches et différentes subventions de protection mentionnés ci-dessus), les chiffres sont alors disponibles au moins en principe dans les mêmes conditions que les dépenses afférentes aux subventions consacrées aux subventions budgétisées. Les subventions restantes sont difficiles sinon impossibles à évaluer suivant l'approche de Milazzo.

Les accords internationaux de commerce et d'accès aux zones de pêche ainsi que les obstacles tarifaires et non tarifaires<sup>133</sup> sont d'autres formes de subventions qui soulèvent d'autres questions et dont Milazzo fait mention au passage.

---

<sup>130</sup>Milazzo, *op. cit.*, 46-47.

<sup>131</sup>*Ibid.*, 47.

<sup>132</sup>*Ibid.* 49-72. Munro et Sumaila contestent vivement l'idée d'assimiler les programmes de rachats à des subventions de protection. En supposant que les programmes publics de rachats sont prévus par l'industrie de la pêche, ils démontrent que les équipements de pêche à l'équilibre (avant que le rachat ne prennent effet) seraient nettement plus importants avec rachat que sans et que par conséquent un rachat financé par les pouvoirs publics entraînerait une forte incitation à la surpêche. Les rachats financés par l'industrie et imposés par le gouvernement ainsi que les pêches dotées de mesures efficaces de contrôle de l'activité, ne sont pas prises en compte par Munro et Sumaila. G. Munro et U.R. Sumaila «The Impact of Subsidies Upon Fisheries Management and Sustainability: The Case of the North Atlantic,» Université de Colombie Britannique, document de travail du Centre des pêches (2001). Les publications sont brièvement passées en revue dans Porter, *Fisheries Subsidies and Overfishing...*, *op. cit.* 16-22.

<sup>133</sup>*Ibid.*, 42, 74.

Milazzo a travaillé de son côté et recueilli ces informations dans des publications et par l'intermédiaire de ses correspondants aux Etats-Unis et dans d'autres pays. Les résultats auxquels il a pu parvenir semblent tout à fait plausibles (un montant total compris entre 14 milliards et 20,5 milliards de dollars EU au niveau mondial)<sup>134</sup> et sont le fruit d'un travail colossal. Pour assurer la faisabilité de son projet bien qu'il s'intéresse avant tout à la contribution des subventions aux pêches, à la durabilité de cette activité, il a pour l'essentiel mené à bien son travail dans le contexte de l'accord de l'OMC et il s'attache donc en priorité aux subventions avec des implications pour le commerce.

Notre objectif revêt ici un caractère plus général et consiste, outre les considérations touchant au commerce, à déterminer un cadre d'évaluation des subventions du point de vue de la durabilité. Milazzo soulève un certain nombre des questions pertinentes à cet égard.

Par exemple, Milazzo note que l'Union européenne conclut des accords d'accès et d'avantages commerciaux avec différents pays, aux termes desquels les entreprises de pêche de l'Union européenne peuvent accéder à des zones de pêche en haute mer, à condition que l'Union européenne autorise l'accès aux marchés européens des produits de la pêche des partenaires étrangers, à des conditions de faveur. Puisqu'il évalue les subventions en fonction de leurs répercussions budgétaires sur les pouvoirs publics, il se demande s'il convient de considérer de tels accords comme des subventions relevant de la catégorie des manques à gagner pour les finances publiques<sup>135</sup>. La question est selon nous plus générale et nous y reviendrons par la suite. Néanmoins, en ce qui concerne les privilèges fiscaux, Milazzo s'interroge non seulement sur le point de savoir quels sont les coûts pour les pouvoirs publics des impôts non perçus, mais se pose également la question décisive de savoir quels sont les avantages apparents pour l'industrie: en effet, ces derniers détermineront l'incitation des entreprises à modifier leur comportement. Or, il s'abstient de développer ce point<sup>136</sup>. Pour notre part, nous estimons qu'une étape importante de l'évaluation des subventions consiste justement à évaluer les avantages en question. C'est seulement ainsi que nous pourrions déterminer les réactions des entreprises et donc les effets de la subvention sur la durabilité du stock de poissons. Or, la méthode habituelle pour déterminer les avantages d'une subvention pour l'industrie ou pour les entreprises qui la constituent, consiste à déterminer si et dans quelle mesure les revenus sont augmentés (ou les coûts diminués) du fait des subventions. En réalité il se produit une modification des profits de l'entreprise et cette modification justifie une modification de son comportement. Aussi et en règle générale nous intéresserons-nous surtout aux profits, conformément à la conception générale des subventions, mentionnée au début du présent document et s'attachant principalement à l'effet sur les profits potentiels d'une intervention (ou d'une absence d'intervention) des pouvoirs publics.

En s'attachant principalement aux profits potentiels, cette définition privilégie les effets des interventions ou des absences d'intervention des pouvoirs publics sur le comportement de l'entreprise. Selon toute vraisemblance on peut supposer qu'une subvention «positive», c'est-à-dire qui augmente potentiellement les profits, favorise l'expansion de l'industrie, tandis qu'une subvention «négative» qui diminue potentiellement les profits, entraîne une réduction de la production. Il est à noter que les termes «positifs» et «négatifs» ne comportent pas une connotation bonne ou mauvaise, mais désignent simplement le sens des modifications potentielles des profits escomptés du fait de la politique des pouvoirs publics. Les objectifs de cette politique permettent de qualifier une subvention de bonne ou de mauvaise, et cette

---

<sup>134</sup>*Ibid.*, 73.

<sup>135</sup>*Ibid.*, 42.

<sup>136</sup>*Ibid.*, 49.

évaluation peut s'effectuer du point de vue de l'entreprise, de l'industrie, ou de la société dans son ensemble. Les résultats de cette évaluation ne sont pas inhérents à la définition de la subvention; ils procèdent de l'analyse économique des dispositions adoptées et de l'appréciation subjective de la qualité de leurs effets.

L'expression «profits potentiels» et non «profits» figure dans la définition pour exprimer le fait que ce sont les effets potentiels de la politique adoptée qui inciteront l'entreprise: ils ne se concrétiseront pas nécessairement, mais l'entreprise aura dû prendre des décisions avant de pouvoir les déterminer. En outre, les effets peuvent être établis à court, moyen ou long termes: ces précisions sont introduites dans la définition générale puisque la politique des pouvoirs publics peut avoir des effets très différents sur les profits, suivant l'horizon temporel considéré, et du fait que la réaction des entreprises à la politique des pouvoirs publics intervient progressivement. Enfin, la présente étude s'intéresse aux effets potentiels de la subvention et non aux intentions sous-jacentes.

Considérons par exemple la politique évoquée plus haut, ayant pour effet d'accorder une aide gouvernementale de 50 pour cent pour l'acquisition de navires de pêche; pour les besoins de la démonstration, ignorons les effets sur l'industrie de la construction navale. Les entreprises y verront une importante réduction de moitié des frais d'investissement qui devrait les inciter à augmenter leurs immobilisations, c'est-à-dire à acheter des navires de pêche. En supposant l'existence d'un stock adéquat de poissons, l'utilisation du nouvel équipement augmentera la production (les captures de poissons). Si en premier lieu la pêche était viable, les revenus dépasseraient les coûts et les profits augmenteraient. Aussi, la mise en place de ces aides par les pouvoirs publics devrait-elle potentiellement augmenter les profits des entreprises, lesquelles devraient réagir en conséquence, tel qu'indiqué plus haut. Dans n'importe quelle pêcherie, lorsque les pêcheurs sont autorisés à récolter autant de poisson qu'ils le peuvent, jusqu'à ce qu'un quota global soit atteint, s'il s'agit d'une pêcherie en libre accès ou à accès limité, la possibilité de réaliser des profits, en particulier lorsqu'elle est associée à des frais d'investissement réduits, conduit conjointement à un développement des activités des firmes existantes, et dans le cas d'une pêcherie en libre accès, à l'introduction de nouvelles entreprises. Par conséquent, après un accroissement initial des profits des entreprises existantes, l'intensification de l'effort de pêche favorisée par cette augmentation potentielle des profits peut entraîner un accroissement notable des captures et une baisse non moins notable des populations de poissons. En définitive les coûts de la pêche augmentent et les revenus diminuent ce qui entraîne une chute des profits et finalement leur disparition.

Alors que dans un premier temps les profits potentiels et les profits à court terme réalisés entraînent une expansion de l'industrie, à plus long terme les profits disparaissent.

Considérons à nouveau les accords conclus par l'Union européenne liant accès aux pêches et avantages commerciaux. Le manque à gagner des pouvoirs publics auquel Milazzo s'intéresse est le point important à mesurer. Si l'on décompose cette mesure en plusieurs éléments constitutifs, on peut distinguer deux types d'activités: premièrement, l'Union européenne achète effectivement le droit pour ses pêcheurs d'opérer dans des eaux éloignées. La question est compliquée du fait qu'il s'agit d'un paiement en nature, mais l'aspect décisif pour l'entreprise tient à ce que les pouvoirs publics font pour son compte l'acquisition du droit d'accès aux zones de pêche, l'avantage pour l'entreprise réside dans l'augmentation des profits qu'elle obtiendra en ayant accès aux pêcheries sans devoir payer pour. En pareille circonstance, il sera indiqué de prendre en considération le seul aspect réduction des coûts de l'achat". La difficulté tient aux points suivants (a) dans un cas comparable, les droits d'accès

sont effectivement vendus à un tiers, de telle sorte que le prix effectivement payé par des tiers est considéré comme égal à la réduction du coût de l'accès de la flottille hauturière; ou (b) le montant du droit d'accès doit être imputé d'une façon ou d'une autre, par exemple en estimant la valeur du commerce préférentiel pour le pays bénéficiaire de l'accès, ou encore la valeur du poisson récolté. Si le droit d'accès est vendu à un tiers, alors le problème est relativement simple. Sinon, il devient excessivement compliqué.

L'accord liant droit d'accès et avantages commerciaux comporte un autre aspect: le commerce induit de ce fait. Si les préférences commerciales sont générales et non limitées aux produits de la pêche, alors l'aspect commercial comporte une composante «subvention» du point de vue des pêches. La seule subvention réside dans la subvention positive inhérente au volet «accès» de l'accord. Par contre, si les préférences commerciales sont limitées aux pêches, comme dans l'exemple cité par Milazzo, on est alors vraisemblablement en présence d'un élément de subvention négative pour les entreprises de commercialisation du poisson du pays pêcheur, en raison de l'intensification de la concurrence, suscitée par l'accord de commerce préférentiel. La mesure de cette subvention négative pourrait au demeurant s'avérer extrêmement ardue.

La mesure en elle-même des subventions, par leurs répercussions budgétaires pour les pouvoirs publics est-elle pertinente du point de vue de l'analyse de la durabilité des stocks de poissons ou bien du point de vue du commerce international? Si l'on s'intéresse au commerce, il est alors beaucoup plus important d'étudier l'incidence de la subvention sur le prix facturé du produit considéré sur les marchés internationaux, et non des considérations budgétaires. Hannesson, dans son évaluation des effets des droits de douane et des quotas d'importation, a privilégié explicitement l'analyse des effets sur les prix<sup>137</sup>. Suivant une hypothèse implicite des calculs de Milazzo, en première approximation, le partenaire commercial bénéficie directement d'un transfert financier ou d'une exonération de taxe, sous la forme d'une baisse de prix, laquelle est considérée comme pouvant donner lieu à une action en vertu des règles de l'OMC. Telle est l'approche suivie par l'administration du commerce international des Etats-Unis qui calcule une estimation de la subvention nette sous la forme d'un montant *ad valorem* en pourcentage, en divisant la valeur annuelle de l'aide par la valeur annuelle de la production<sup>138</sup>. Ce pourcentage sert de mesure de l'écart entre le prix facturé par l'exportateur et la juste valeur.

## 2.7 Effet des subventions sur la durabilité des pêches

Les subventions sont particulièrement difficiles à définir et à mesurer. Par ailleurs, la détermination des effets des subventions présente simultanément une grande difficulté et une grande importance. En effet, les incidences en question sont triples. Puisqu'elles concernent la durabilité, le commerce international et la croissance économique.

L'examen de la durabilité exige une étude des effets de la subvention sur les stocks de poissons. Le lien est évidemment indirect. La subvention en elle-même se traduit uniquement au niveau de la rubrique des profits dans le compte d'exploitation d'une entreprise. La question décisive est de savoir si la subvention entraîne un changement de comportement de l'entreprise. Quelles incitations comporte-t-elle intrinsèquement pour l'entreprise? Comment

<sup>137</sup>R. Hannesson, *op. cit.*, 3.

<sup>138</sup>Voir par exemple l'analyse du programme FVAP dans *Final Affirmative Countervailing Duty Determination...*(24 mars 1986), *op. cit.*

l'entreprise y réagit-elle? Par quelles règles neutralisantes de gestion de la pêche l'entreprise est-elle limitée? Quels sont en définitive, les effets sur le stock de poissons?

Tel qu'indiqué dans le rapport du groupe spécial sur les pêches du Gouvernement fédéral des Etats-Unis concernant le subventionnement par le fonds de construction de biens d'équipement, «le programme du CCF semble constituer une subvention qui a déterminé le montant global des investissements consacrés aux pêches» bien que «l'ampleur exacte de l'impact de cette subvention ... soit impossible à mesurer»<sup>139</sup>. D'après la raison fondamentale invoquée, il est impossible de déterminer le nombre de navires qui auraient été construits sans cette aide. Le même problème se pose si l'on veut évaluer l'incidence des programmes d'amortissement accéléré ou de crédits d'impôt à l'investissement. L'autre raison tient à l'insuffisance des informations disponibles. Au demeurant, il est vraisemblablement possible d'obtenir des informations, non sans difficulté toutefois. Nous supposons cependant que la quantité voulue d'informations est en fait disponible. Si tel n'est pas le cas, alors la priorité consistera à constituer une base de données adéquate<sup>140</sup>.

Notre problème est dès lors le suivant compte tenu de la spécificité du programme: comment établir un lien entre le programme proprement dit et les modifications des stocks de poissons? De manière analogue, si nous nous intéressons au commerce, il faut établir un lien avec l'effet de la subvention sur le commerce international. Telle est la situation à laquelle se trouvent très souvent confrontés les organismes publics désireux d'évaluer la pertinence des demandes de mesures compensatoires. Enfin, si l'analyse est axée sur la croissance économique, il faut établir un lien entre la subvention et la croissance.

Vu le caractère technique des réponses à ces questions, un exposé plus détaillé figure à l'annexe 1.

## 2.8 Conférences internationales

Tandis que la gestion et le développement des pêches avaient été de longue date le thème de nombreuses conférences internationales<sup>141</sup>, les événements du début des années 1990 ont conduit à une série de réunions qui ont permis de mieux définir le contexte des problèmes actuels des pêches commerciales au niveau de la planète. L'attention a porté essentiellement sur les problèmes d'environnement en ce qui concerne notamment les pêches, la surcapacité, la surpêche et implicitement seulement dans un premier temps, le rôle des subventions en faveur des pêches.

<sup>139</sup>Dunnigan, *op. cit.*, 63. Milazzo, *op. cit.*, formulent une observation analogue, sans toutefois fournir non plus d'indications quantitatives, 48.

<sup>140</sup>La plupart des études, comme celle du Groupe spécial sur les pêches du Gouvernement fédéral des Etats-Unis suppose simplement l'existence de relations entre subventions, surcapacité et surpêche. Voir Porter, *Fisheries Subsidies and Overfishing...*, *op. cit.*, 9-15 et M. Onestini, «Subsidies in Argentine Fisheries,» dans *Fisheries Subsidies and Marine Resource Management: Lessons Learned from Studies in Argentina and Senegal*, Genève: Programme des Nations Unies pour l'environnement (2002), 17-20. Le Comité sur le commerce et l'environnement de l'Organisation mondiale du commerce, *UNEP Fisheries Subsidies Workshop: Chairman's Summary*, WT/CTE/W/187, (15 mars, 2001) fait clairement état des difficultés inhérentes à l'analyse des relations entre subventions aux pêches, surcapacité et surpêche.

<sup>141</sup>Le rapport de la Conférence mondiale de la FAO sur la gestion et le développement des pêches: *Rome, 27 Juin-6 Juillet 1984*, Rome: FAO, (1984) étudie une stratégie globale ainsi qu'un programme d'action à l'intention des pays pour le développement de leurs pêches. Les pays membres ont participé officiellement aux réunions régulières du Comité des pêches de la FAO (COFI) et du Comité des pêcheries de l'OCDE.

En mai 1992, 67 pays et organisations internationales se sont réunis à Cancun au Mexique, dans le cadre de la Conférence internationale sur la pêche responsable afin d'étudier les problèmes des pêches mondiales. Parmi les problèmes abordés figuraient le rôle du poisson en tant qu'élément majeur de l'alimentation humaine, l'importance de la préservation du milieu marin et les problèmes posés par la surcapacité de pêche. La déclaration de Cancun sur la pêche responsable comportait 20 clauses axées essentiellement sur les problèmes répertoriés dans le document *Dix ans de mutations* publié à cette époque. L'intitulé de la déclaration était explicite. Il traduisait la prise de conscience de la nécessité pour les pays d'adopter des normes plus strictes et plus efficaces de planification et de gestion des pêches et de poursuivre la mise au point de tout le dispositif nécessaire à une gestion des pêches efficace, notamment une amélioration des systèmes de collecte des données et un développement des connaissances scientifiques. La FAO a été invitée par la Conférence à élaborer un code international de conduite pour une pêche responsable et encouragé par là même à poursuivre les activités proposées l'année précédente par son propre Comité des pêches<sup>142</sup>. Aucune autre référence aux subventions n'était formulée, sinon à titre implicite dès lors qu'il est question de pêche responsable<sup>143</sup>.

Le mois suivant, en juin 1992, le Sommet de la Terre, c'est-à-dire la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, s'est tenue à Rio De Janeiro. Cette rencontre, dont la préparation a duré deux ans, a fait l'objet d'une vaste couverture médiatique et concentré l'attention mondiale sur les problèmes d'environnement. Pratiquement tous les pays y ont participé et plusieurs documents ont été approuvés lors de la Conférence, et tout particulièrement la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, constituée par l'énoncé de 27 principes. Tandis que la dégradation de la biodiversité, de l'écosystème et des habitats comptaient parmi les thèmes des principes, ces derniers étaient suffisamment généraux pour englober les problèmes des pêches, mais ni celles-ci, ni les subventions y étaient directement mentionnées<sup>144</sup>. L'ordre du jour (agenda 21) adopté à la Conférence de Rio, réclamait explicitement la réunion de la Conférence des Nations Unies sur les stocks chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs, dont il a été question plus haut<sup>145</sup>. La Conférence de Rio a eu essentiellement pour rôle d'attirer l'attention mondiale sur les questions d'environnement et de mettre au point un programme d'action permanent au niveau planétaire. Il ne s'agissait nullement d'une Conférence vouée à l'oubli; elle a au contraire laissé une trace durable dans la conscience mondiale.

---

<sup>142</sup>Voir document de travail: [FAO] Comité des Pêches [COFI] Dix-neuvième Session, Rome, 8-12 avril 1991: *Environnement et durabilité des pêches (COFI/91/3)*, Rome: FAO, (février 1991), en particulier page 23. Le Comité a été invité à étudier la nécessité de définir des directives pour une pêche responsable. Notamment le COFI a été invité à soutenir une limitation du recours aux subventions en tant que «mesure corrective ou aide initiale au développement (22)». Telles sont les deux situations mentionnées plus haut dans lesquelles les économistes ont tendance à justifier les subventions.

<sup>143</sup>Voir les références à la Déclaration de Cancun contenues dans le Guide Internet du Droit international des pêches:

<http://www.oceanlaw.net/texts/summaries/cancun.htm> (11 juillet 2002) et

<http://www.oceanlaw.net/texts/cancun.htm> (11 février 2002).

<sup>144</sup>Le texte de la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement est disponible sur le site web <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm> (21 juillet 2002)

<sup>145</sup>Chapitre 17 d'Action 21 «Protection des océans, et de toutes mers, y compris les mers fermées et semi-fermées et des zones côtières et protection, utilisation rationnelle et mise en valeur de leurs ressources biologiques», concerne la protection de tous les aspects des océans, notamment des pêches. Il n'y est pas fait explicitement mention des subventions dans la section consacrée aux pêches des paragraphes 17.44 - 17.95. Pour le texte d'Action 21, voir le site web: <http://www.habitat.igc.org/agenda21> (18 novembre 2002).



Trois ans après la Conférence de Rio, la FAO a parrainé une Conférence ministérielle sur les pêches. Après avoir observé que 70 pour cent des stocks mondiaux de poissons étaient pleinement exploités, surexploités, épuisés ou en cours de reconstitution après avoir été épuisés, le Consensus de Rome sur les pêches mondiales, adopté à la suite de la Conférence ministérielle, déclarait qu'il était nécessaire de prendre des mesures d'urgence pour empêcher que les stocks continuent à s'appauvrir. Les gouvernements et les organisations internationales étaient invités à adopter plus d'une douzaine de mesures, comportant notamment la limitation de la pêche à un niveau durable et la réduction de la capacité excessive des flottilles. Le Consensus de Rome ne mentionnait ni les causes des problèmes, ni les modalités de mise en œuvre des mesures suggérées. Là encore, les subventions n'ont jamais été mentionnées<sup>146</sup>.

La Vingt-huitième Conférence de la FAO en Octobre 1995 a adopté le Code de Conduite pour une pêche responsable<sup>147</sup>, document dont l'élaboration se poursuivait depuis la dix neuvième réunion du Comité des pêches quatre ans auparavant. A caractère facultatif, le Code définissait un vaste ensemble de règles à observer afin de pratiquer une pêche responsable. Il s'agissait notamment, parmi beaucoup d'autres, des règles suivantes: faire en sorte que les conditions économiques dans lesquelles opèrent les entreprises de pêche favorisent une pêche responsable (7.2.2b); veiller à ce que le niveau des activités de pêche autorisé soit compatible avec l'état des ressources halieutiques (7.6.1); mettre en place des mécanismes permettant de réduire la capacité dans les situations où celle-ci est excédentaire (7.6.3); et libéraliser le commerce conformément à l'accord de l'OMC (11.2.5). Là encore, alors que les subventions ne sont jamais mentionnées, ces règles comportent implicitement une limitation des subventions qui ont une incidence négative sur les stocks de poissons. Dans la dynamique de la publication du Code de conduite, la FAO a élaboré un plan d'action international, à caractère volontaire, pour la gestion de la capacité de pêche<sup>148</sup>. Parmi les mesures d'urgence proposées dans le Plan d'action international les Nations devaient évaluer l'impact des subventions qui contribuaient à la surcapacité et nuisaient ainsi à la gestion durable de leurs pêches, puis les réduire et les supprimer progressivement. Le Plan invitait en outre les pays à distinguer entre les subventions ayant un impact préjudiciable sur la durabilité d'une part et celles dont l'effet était neutre ou positif d'autre part.

En Décembre 1995, les représentants de 95 pays réunis à la Conférence internationale sur la contribution durable des pêches à la sécurité alimentaire ont publié la Déclaration et le Plan d'action de Kyoto<sup>149</sup>. La Déclaration de Kyoto soulignait à nouveau l'importance de l'appel en faveur d'une pêche responsable.

Cinq ans après la Conférence de Rio, l'Assemblée générale des Nations Unies a passé en revue les résultats obtenus au niveau planétaire depuis 1992 et a décidé de poursuivre le programme de Rio<sup>150</sup>. Le document long et exhaustif qui en a résulté couvrait pratiquement toutes les questions touchant à l'environnement. En ce qui concerne les pêches, la résolution

---

<sup>146</sup>*Consensus de Rome sur les pêches mondiales adopté par la Réunion ministérielle de la FAO sur les pêches: Rome, 14-15 Mars 1995*, texte disponible sur le site web: <http://www.fao.org/fi/agreem/consensu/cone.asp> (11 février 2002).

<sup>147</sup>*Code de Conduite pour une pêche responsable*, Rome: FAO, (1995).

<sup>148</sup>*Plan d'Action international pour la gestion et la capacité de pêche*, Rome: FAO, (1999).

<sup>149</sup>Déclaration et Plan d'Action de Kyoto sur la contribution durable des pêches à la sécurité alimentaire, n.p., Office des pêches du Gouvernement du Japon, (1995).

<sup>150</sup>Résolution adoptée par l'Assemblée générale pour la poursuite de la mise en oeuvre d'Action 21 (A/RES/S-19/2), texte disponible sur le site web <http://www.un.org/documents/ga/res/spec/aress19-2.htm> (12 juillet, 2002).

reconnaissait que nombre de stocks de poissons continuaient à diminuer et invitait les gouvernements à prendre des mesures pour prévenir et supprimer la surpêche; au sujet des subventions, elle contentait d'inviter les gouvernements à en considérer les répercussions positives et négatives sur la protection et la gestion des pêches<sup>151</sup>.

De manière analogue, la Conférence de Reykjavik sur une pêche responsable dans l'écosystème marin a réaffirmé à nouveau la nécessité de prendre des mesures d'urgence pour développer la science halieutique et renforcer les activités de suivi afin de poursuivre la mise en oeuvre du Code de conduite de la FAO<sup>152</sup>.

La Quatrième Conférence Ministérielle de l'OMC qui s'est tenue à Doha (Qatar) en novembre 2001 mentionnée au tout début du présent document, a exposé un programme de travail pour le prochain cycle de négociations sous les auspices de l'OMC. La pêche est le seul secteur à y figurer comme devant faire l'objet de disciplines renforcées de l'OMC afin de limiter les subventions<sup>153</sup>. En se référant étrangement à un document relatif aux distorsions des échanges, l'explication officielle de la déclaration de Doha fournie par l'OMC a fait observer que le Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC avait étudié la question des subventions aux pêches depuis plusieurs années et estimé que celles-ci pouvaient comporter un danger pour l'environnement<sup>154</sup>.

Plus récemment, le Sommet mondial de Johannesburg sur le développement durable tenu en septembre 2002 a mentionné dans son plan de mise en oeuvre la nécessité, dans l'intérêt d'une pêche durable, d'éliminer «les subventions qui favorisent la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et la surcapacité de pêche». Le Plan a affirmé à nouveau l'appel de la Déclaration de Doha invitant l'OMC à «préciser et renforcer ses disciplines concernant les subventions aux pêches.»<sup>155</sup>.

Examinons à présent le débat politique actuel concernant la réglementation future des subventions aux pêches à l'échelle mondiale.

### **3. LES SUBVENTIONS ET LES PÊCHES À LA FIN DE 2002: LE DÉBAT POLITIQUE**

Pour les raisons mentionnées ci-dessus, nombre des discussions récentes concernant les subventions aux pêches se sont déroulées dans le cadre de l'OMC. En 1999, cinq pays ont présenté au Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC une communication invitant instamment les gouvernements à poursuivre les travaux entrepris dans le cadre de l'OMC afin de réaliser la suppression progressive des subventions préjudiciables à

---

<sup>151</sup>*Ibid.*, 17-19.

<sup>152</sup>Le texte de la Déclaration de Reykjavik est disponible sur le site web: <http://www.refisheries2001.org/sidur/facilities.htm> (11 février 2002) et un compte rendu des réunions de Reykjavik est disponible sur le site web:

<http://www.iisd.ca/linkages/sd/sdice/sdvo161num1.html> (21 juillet 2002).

<sup>153</sup>Déclaration ministérielle, Doha, 14 Novembre, 2001 site web:

[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/mindecl\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm) (19 février 2002).

<sup>154</sup>Déclaration de Doha expliquée disponible sur le site web:

[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/dohaexplained\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dohaexplained_e.htm) (19 février 2002).

<sup>155</sup>Le Plan de mise en oeuvre du Sommet mondial sur le développement durable peut être consulté sur le site web: [http://www.tebtebba.org/tebtebba\\_files/wssd/plan\\_final1009.rtf](http://www.tebtebba.org/tebtebba_files/wssd/plan_final1009.rtf) (16 Octobre 2002).

l'environnement et de nature à fausser les échanges<sup>156</sup>. Il y eut ensuite sur ce sujet une large discussion à la CTE en octobre 2000<sup>157</sup>.

Lors de la réunion, le Japon a demandé pourquoi les Etats-Unis, dans leur présentation au Comité attirait l'attention sur les subventions aux pêches alors que celles-ci étaient régies par l'Accord cadre sur les subventions et les mesures compensatoires. Le Japon a soutenu que l'analyse technique des subventions aux pêches et de leur impact sur les ressources halieutiques incombait à la FAO et qu'il n'était pas normalement prévu que l'OMC accomplisse cette tâche. La Nouvelle-Zélande a adopté la position selon laquelle l'OMC, compte tenu de ses compétences, avait un rôle clé à jouer en matière de subventions.

Lors de la réunion de juin 2001 du Comité du commerce et du développement, l'Islande, en faisant référence à la Consultation d'experts de la FAO de novembre/décembre 2000 a fait valoir que les subventions affectaient le commerce dès lors qu'elles avaient une incidence sur le volume des produits faisant l'objet du commerce international. L'Australie a émis l'opinion selon laquelle l'OMC elle-même était l'instance appropriée pour étudier la question de savoir de quelle façon l'Organisation mondiale du commerce pourrait contribuer à limiter les subventions qui favorisent la surpêche. Egalement dans le cadre de cette réunion elle a souligné que de nombreux facteurs avaient des effets préjudiciables sur les stocks de poissons, les subventions étant seulement un facteur parmi d'autres, et que la qualité de la gestion des pêches jouait un rôle majeur pour atténuer les effets préjudiciables de facteurs tels que les subventions. En conclusion, le Japon a déclaré qu'il ne fallait pas s'attacher exclusivement aux subventions sans tenir compte des autres facteurs et qu'il ne pouvait par conséquent pas soutenir la poursuite des débats sur la durabilité menés dans le cadre de l'OMC. Le Chili a déploré que la question des subventions aux pêches ne soit jamais examinée directement, bien qu'elle exige des mesures concrètes. L'OMC, de l'avis du Chili, était dotée d'une compétence exclusive en matière de subventions. Bien que les Etats-Unis aient convenu de la nécessité de tenir compte de la contribution d'une gestion efficace des pêches, ils ont estimé que la nécessité d'analyser la gestion des pêches ne devait pas justifier un report de l'examen des subventions aux pêches par l'OMC. Le représentant de la FAO a signalé que de l'avis du Comité des pêches de la FAO, «l'étude de l'aspect commercial des subventions aux pêches devait être technique et coordonnée avec l'OMC, en tant qu'instance compétente». Néanmoins le rôle pilote en matière de «promotion de la coopération sur la question des subventions aux pêches et de relations avec la pêche responsable» devait incomber à la FAO.

Les effets des subventions sur le commerce de poisson et de produits de la pêche relèvent clairement des compétences de l'OMC dans la mesure où la réglementation du commerce international lui incombe. Or, les subventions, du point de vue de leur incidence sur la durabilité, indépendamment de toute incidence sur le commerce, ne devraient pas relever du domaine de compétence d'une organisation internationale du commerce. Or, comme il a été observé à plusieurs reprises, l'incapacité des arrangements actuels à limiter la surpêche suscite

---

<sup>156</sup>Comité du commerce et de l'environnement de l'Organisation mondiale du commerce: avantages liés à l'élimination des subventions dans le secteur de la pêche qui faussent les échanges et nuisent à l'environnement; annexe 1 – Promotion du développement durable par l'élimination des subventions en faveur du secteur de la pêche qui faussent les échanges et nuisent à l'environnement, WT/CTE/W/121, (28 juin 1999). Les cinq pays étaient les suivants, Australie, Islande, Nouvelle-Zélande, Philippines et Etats-Unis.

<sup>157</sup>Comité sur le commerce et l'environnement de l'Organisation mondiale du commerce: Rapport de la réunion tenue les 24-25 octobre 2000, WT/CTE/M/25, (12 décembre 2000). Voir également le rapport de la réunion tenue les 27-28 juin 2001, WT/CTE/M/27, (8 août 2001).

une grande déception. Vu que l'OCDE dispose de puissantes procédures de coercition, il y a intérêt à déterminer si elle a une possibilité légitime d'intervenir dans les questions de durabilité. Ces trois dernières années telle a été la raison à l'origine des échanges de vues dans le cadre des réunions du Comité du commerce et de l'environnement mentionnées ci-dessus.

En avril 2002, huit pays ont soumis au Groupe de négociation sur les règles de l'OMC un document destiné à cibler les échanges de vues au sujet des subventions en faveur des pêches, des prétendues lacunes en la matière de l'Accord sur les subventions et les mesures conservatoires, et enfin du rôle des disciplines de l'OMC à cet égard<sup>158</sup>. La thèse développée dans cette communication part de la constatation que les pêcheries commerciales sont potentiellement exploitées par plusieurs pays, soit parce que les pêcheurs de plusieurs pays peuvent opérer dans la même zone, soit en raison des déplacements possibles des bancs de poissons d'une juridiction à une autre. Suivant la thèse développée les subventions aux pêches ont donc des implications en matière de commerce, bien au-delà de la distorsion des relations concurrentielles. Dans la plupart des pays, les subventions qui favorisent la production ont un impact sur le commerce uniquement au niveau du marché, mais elles n'ont pas d'effet sur la capacité des partenaires commerciaux à produire les denrées considérées. Lorsqu'il y a partage de ressources, le subventionnement de la pêche par un pays risque de porter atteinte à la capacité d'un partenaire commercial de fournir des produits de la pêche, dans la mesure où ladite ressource est réduite.

On peut observer trois implications: (1) les pays qui n'accordent pas de subventions et qui limitent les captures totales de façon à préserver la ressource, perdent les captures supplémentaires au profit des pays qui accordent les subventions et qui ne limitent pas les captures totales; (2) en raison de la concurrence des flottilles hauturières subventionnées, des pays en développement peuvent se trouver confrontés à la non-viabilité économique du développement de leurs propres pêcheries et donc de l'exploitation des avantages de leurs propres zones de pêches exclusives de 200 milles; (3) les subventions peuvent contribuer à l'épuisement des populations de poissons, avec des répercussions économiques, commerciales et écologiques pour les autres pays détenteurs de droits sur les stocks en question.

Le document souligne ensuite que les problèmes sont aggravés par le caractère hétérogène des produits de la pêche, par la dissémination des subventions dans le secteur, et enfin, par l'impossibilité d'accéder aux informations concernant les programmes d'aide, autant de raisons pour lesquelles il est difficile de mettre en évidence les distorsions du marché affectant le secteur des pêches. Par conséquent, bien que les subventions considérées relèvent de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires<sup>159</sup>, les spécificités des pêches restreignent l'efficacité des pouvoirs de coercition liés à cet accord. «Un renforcement des disciplines de l'OMC est indispensable.» Dans une contre-proposition<sup>160</sup>, le Japon a souligné que dans la mesure où les subventions aux pêches faussaient les échanges, l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires était censé régler la question et que tant que l'impossibilité de résoudre la question de cette façon n'était pas démontrée, il n'y avait

<sup>158</sup>Groupe de négociation sur les règles de l'Organisation mondiale du commerce: *Le mandat de Doha et les subventions aux pêcheries: Questions*, TN/RL/W/3, (24 avril 2002). L'Australie, le Chili, l'Equateur, l'Islande, la Nouvelle-Zélande, le Pérou, les Philippines, et les Etats-Unis sont les huit pays en question.

<sup>159</sup>Acte final reprenant les résultats des Négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay, *op. cit.*, 264-314.

<sup>160</sup>Groupe de négociation sur les règles de l'Organisation mondiale du commerce: Position de base du Japon sur la question des subventions aux pêcheries, TN/RL/W/11, (2 juillet 2002).

aucunement lieu de modifier ledit Accord de façon intempestive. Un éventuel défaut de formulation de l'Accord ne concerne pas spécifiquement les pêches.

La contre-proposition s'interrogeait quant aux modalités selon lesquelles la limitation de l'accès à une ressource affectait le commerce international. Elle soutenait ensuite que la question de l'épuisement de la ressource que ce soit dans la zone économique exclusive ou en haute mer, était un problème d'efficacité de gestion des pêches et relevait en tant que tel de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et des textes d'application, et non de l'OMC. En substance, et de façon explicite, le Japon a fait valoir qu'il était inutile de considérer les subventions aux pêches de façon particulière, et donc de modifier la «discipline» de l'OMC en raison de facteurs propres aux pêches.

La Nouvelle-Zélande a présenté une explication de la déclaration initiale des huit pays<sup>161</sup>. Cette communication porte sur le caractère hétérogène des produits de la pêche et la structure économique de cette industrie; elle expose en outre le point de vue selon lequel les caractéristiques particulières des pêches rendent d'autant plus difficile la mise en évidence des distorsions du commerce que l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires était censé corriger. Puisque les pays qui pratiquent la pêche peuvent être aussi bien des consommateurs que des importateurs et des exportateurs de produits de la pêche, il est plus difficile pour le pays exportateur d'être compétitif sur ce marché dans un pays qui accorde des subventions à son industrie nationale. Les droits compensatoires ne sont pas applicables en l'occurrence puisque le pays qui accorde des subventions n'exporte pas nécessairement ses propres produits.

L'explication présentée par la Nouvelle-Zélande fait observer qu'en raison de la diversité des espèces, des produits, et des techniques de transformation, il peut s'avérer extrêmement difficile, voire impossible de fixer le prix de référence des produits équivalents si l'on veut évaluer les effets des subventions aux pêches sur le commerce. Les autres industries sont structurées de telle sorte que les prix de référence non subventionnés constituent une base d'évaluation de l'effet des subventions.

La communication des huit pays semble considérer trois aspects du problème posé par les subventions aux pêches:

1. En raison du caractère hétérogène des produits de la pêche, la diversité des subventions aux pêches et l'absence d'informations à leur sujet, il est impossible d'appliquer les règles habituelles de l'OMC lorsqu'elles sont adaptées à la situation;
2. Les transformateurs de poisson et les pêcheurs d'un pays qui accorde des subventions sont en mesure de vendre leur production dans leur propre pays à un prix inférieur par comparaison à leurs homologues étrangers non subventionnés. Ces derniers ne peuvent ajuster leurs prix et perdent par conséquent leur marché à l'exportation dans le pays qui accorde des subventions. Par conséquent, il y a entrave au commerce international et les disciplines de l'OMC devraient être appliquées.
3. Lorsque les opérations de pêche impliquent plusieurs pays, comme dans le cas des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs et lorsqu'un pays surexploite

---

<sup>161</sup>Groupe de négociation sur les règles de l'Organisation mondiale du commerce: subventions aux pêcheries: limitation des disciplines existantes relatives aux subventions, Communication de la Nouvelle-Zélande, TN/RL/W/12, (4 juillet 2002).

le stock au point de l'épuiser, alors les autres pays qui exploitent ce même stock enregistrent une chute de leurs captures. Si ces mêmes pays commercialisent normalement leur production de poisson, ils sont en l'occurrence dans l'impossibilité de le faire, puisque la population de poissons est insuffisante. Là encore, puisque le pays qui pratique la surpêche et accorde des subventions fait obstacle au commerce international, les disciplines de l'OMC devraient s'appliquer.

En ce qui concerne le premier point, l'insuffisance des informations disponibles est un problème largement répandu, qui n'affecte pas exclusivement les pêches. Il est parfois difficile aussi bien de définir l'ampleur des subventions aux pêches que de déterminer leurs effets sur le commerce international, bien que l'administration du commerce international des Etats-Unis semble y être parvenue pour un certain nombre de produits de la pêche provenant de différents pays. Cette difficulté ne devrait pas paraître insurmontable dans le contexte des règles actuelles. De manière analogue, pour évaluer le préjudice matériel subi par l'industrie nationale du fait d'importations subventionnées aux Etats-Unis et passibles de droits compensatoires, la commission du commerce international des Etats-Unis doit définir l'équivalent «industrie nationale». L'attention porte essentiellement sur la production de produits similaires. Bien que les appréciations de cet ordre comportent toujours un élément d'arbitraire, la commission du commerce international ne semble pas avoir de difficultés excessives pour définir des produits de la pêche analogues<sup>162</sup>.

En ce qui concerne le deuxième point, ce problème également n'est pas particulier aux pêches. Le GATT et l'OMC se sont intéressés depuis toujours aux initiatives des pays exportateurs qui font obstacle au commerce international, souvent par une distorsion de la structure des prix, liée par exemple à l'attribution de subventions, ainsi qu'aux mesures des pays importateurs qui imposent des obstacles tarifaires et non tarifaires (quotas); en revanche, les autres initiatives à l'origine de distorsions tarifaires n'étaient généralement pas visées. La question que nous nous posons est la suivante: les effets sur le commerce international sont-ils véritablement différents lorsque les prix subventionnés sont le fait des pays importateurs et non des pays exportateurs? Peut-être faudrait-il étendre la compétence de l'OMC aux distorsions de prix créées par les pays importateurs. Or, une réforme de cette importance pour autant qu'elle soit nécessaire et approuvée, ne se rapporterait qu'incidemment aux pêches, et devrait faire l'objet d'un débat largement ouvert. Si les disciplines de l'OMC concernant les pêches à cet égard devaient être modifiées, le cas des pêches serait très certainement cité comme un précédent et l'application de la réforme serait étendue à d'autres domaines. Les modalités d'action de l'OMC sont difficilement imaginables, à moins de supposer que les décisions dans ce sens s'appliquent dans chaque cas à chaque industrie, dès lors qu'un pays subventionne une industrie ouverte à la concurrence des importations.

Il n'est cependant pas évident qu'une extension quelconque des pouvoirs de l'OMC soit nécessaire pour permettre l'adoption de mesures dans un cas semblable d'éviction des importations. D'après l'article 6 de l'Accord sur les subventions et les mesures

---

<sup>162</sup>Voir par exemple, l'examen de cette question dans le document de la Commission du commerce international des Etats-Unis intitulé *Certain Fresh Atlantic Groundfish from Canada, Final Determination*, Washington, D.C.: USITC Publication 1844, (mai 1986), 3-5. En réponse à la Communication de la Nouvelle-Zélande, la Corée a fait valoir, en s'appuyant sur l'exemple des vins de Bordeaux que les produits de la pêche ne sont pas plus hétérogènes que d'autres. La Corée craignait de compromettre la structure fondamentale de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires en mettant en application la Déclaration de Doha sur le renforcement des disciplines. Groupe de négociation sur les règles de l'Organisation mondiale du commerce, *Statement of Korea at the Negotiating Group on Rules Concerning Fisheries Subsidies on 8 July 2002*, TN/RL/W/18, (17 juillet 2002).

compensatoires, l'attribution dans un pays d'une subvention portant gravement atteinte aux intérêts d'un autre pays est passible de poursuite, c'est-à-dire de disciplines de l'OMC. On considère qu'il y a un grave préjudice lorsqu'une subvention freine les importations de produits de l'autre pays dans le pays qui accorde les subventions ou entraîne leur remplacement<sup>163</sup>. Apparemment, un seul cas a pu être résolu de cette façon et il ne concernait pas les pêches. La raison pour laquelle cette partie de l'Accord n'est pas utilisée est sans doute la suivante: dès lors qu'elle serait utilisée, son champ d'application pourrait être extrêmement vaste et cela équivaudrait à toute fin pratique à une extension du domaine de compétence de l'OMC.

En ce qui concerne le troisième point, a priori il ne relève pas nécessairement de l'OMC. Certains mécanismes destinés à empêcher la surpêche sont intégrés à la Convention des Nations unies sur les stocks chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs, laquelle vient seulement d'entrer en vigueur. Les implications de la surpêche de ces stocks pour le commerce sont secondaires par rapport à la question de la durabilité. En premier lieu, plutôt que de renforcer le rôle coercitif de l'OMC, on a soutenu qu'il convenait de laisser suffisamment de temps afin de voir si la Convention pouvait fournir un cadre adéquat au règlement des problèmes qu'elle est censée résoudre. Même si l'OMC devait entrer en jeu, elle devrait alors établir que l'effort de pêche déployé par le pays qui accorde les subventions provoque une diminution des stocks. Il lui incomberait probablement en outre de démontrer parallèlement que les flottilles ne bénéficiant pas de subventions ne se livrent pas à une pêche excessive. Or, ces vérifications seraient particulièrement difficiles à mener à bien. L'Article 6 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires est sans doute également applicable dans ce cas comme dans le cas précédent, mais il s'agirait à l'heure actuelle d'un volet de l'Accord qui n'a pas encore été expérimenté.

En outre, pour la question de la présence d'un ou plusieurs pays étrangers dont les navires opèrent légalement dans la limite des 200 milles d'un état côtier, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer prévaut sur les dispositions de l'OMC. L'Article 56 de la Convention confère à l'état côtier le droit exclusif de gérer ses ressources dans les limites de sa zone exclusive. L'Article 62 charge l'état côtier d'organiser les activités de pêche des navires étrangers à l'intérieur de sa zone exclusive, lorsque ledit état côtier ne dispose pas de la capacité suffisante pour récolter l'intégralité des captures admissibles<sup>164</sup>. Le problème posé par un état côtier qui autorise la surpêche, puis fixe en conséquence de faibles quotas de capture, ne concerne pas le commerce international, mais la durabilité des pêches; il est possible de remédier à ce problème comme tel dans le cadre d'un Accord complémentaire éventuel en application du droit de la mer. Les implications internationales de cette situation du point de vue du commerce, comme l'envisageaient apparemment les huit pays susmentionnés, sont secondaires par rapport aux implications en termes de durabilité. L'utilisation de l'OMC comme cadre de résolution aurait vraisemblablement des implications futures pour un ensemble d'autres branches.

---

<sup>163</sup> *Acte final...Cycle d'Uruguay de négociations multilatérales sur le commerce, op. cit.*, 268-269.

<sup>164</sup> *Droit de la mer, Convention des Nations Unies..., op. cit.*, 18, 21.

## RELATION ENTRE LES SUBVENTIONS ET LEURS EFFETS

Examinons en premier lieu la façon de déterminer l'incidence d'une subvention aux pêches sur l'importance du stock de poissons. Le problème consiste à déterminer l'ampleur de la pression (la subvention) exercée sur le système (la pêcherie) et à suivre les effets de cette pression dans tout le système, jusqu'au moment où elle affecte la population de poissons. Le processus décisionnel se déroulerait selon le schéma suivant:

- A. Spécification du programme
- B. Mise en oeuvre du programme
- C. Impulsion reçue par l'entreprise
- D. Réaction de l'entreprise à cette incitation
- E. Effet sur les stocks de poissons de la réaction de l'entreprise à l'impulsion reçue

Considérons le cas du Fonds de construction de biens d'équipement des Etats-Unis (CCF, *Capital Construction Fund*) précédemment décrit. L'étape A du processus décisionnel implique la spécification des conditions que doit remplir une entreprise pour bénéficier du programme CCF et l'étape B implique la connaissance du niveau d'utilisation du programme. L'impulsion, à l'étape C est double et intervient à deux moments distincts. Au moment de la signature du contrat entre le pêcheur et les pouvoirs publics, le fonds est constitué. Le pêcheur sait qu'une fois placée dans le fonds CCF, une fraction quelconque de son revenu de la pêche peut être exempté d'impôt sur le revenu: décide-t-il alors de développer ses biens d'équipement (c'est-à-dire de développer ses activités de pêche)? Si tel est le cas, les profits susceptibles d'en résulter peuvent être exemptés d'impôts s'ils sont placés dans le fond. Si, à l'étape D nous supposons que le pêcheur développe ses activités à la suite de l'impulsion ainsi reçue, la prochaine question s'énonce comme suit: le pêcheur répond-il aux conditions du contrat conclu avec les pouvoirs publics et quand fait-il l'acquisition du nouveau navire? L'entreprise réagit par conséquent à une double impulsion: premièrement, elle développe sa flottille en réponse à l'impulsion, anticipant ainsi un accroissement des profits qui lui permettraient de déposer de nouvelles sommes dans le fonds d'équipement CCF; et deuxièmement, la firme utilise par la suite les montant déposés dans le fonds d'équipement pour acheter un nouveau navire ou moderniser l'ancien. Il se pose alors la question importante de savoir dans quelle proportion la flottille (ou plus précisément sa capacité de capture) augmente en réponse à chaque impulsion financière du fonds d'équipement. Une autre question encore plus essentielle est de savoir dans quelle proportion l'effort de pêche augmente, puisque les captures dépendent directement non de la capacité des navires, mais de l'effort de pêche<sup>165</sup>. Une fois réalisé l'accroissement de la flottille de pêche, la question suivante qui se pose à l'étape E est: «quel est l'effet de l'accroissement de la flottille sur la population de poissons»?

Chacune des subventions identifiées doit faire l'objet de ce type d'analyse en plusieurs étapes, allant de A à E. Cette analyse générique est applicable à n'importe quel type de subvention,

<sup>165</sup>Il importe de distinguer capacité des navires et effort de pêche. Il existe une capacité inutilisée ou latente. Un des arguments exprimés à l'encontre des programmes de rachats de navires tient au fait qu'ils tendent à retirer l'effort latent de la pêcherie. Puisque ces navires ne sont pas utilisés à l'intérieur de ladite pêcherie, ou ne sont utilisés que marginalement, le fait de les retirer de la pêcherie n'introduit aucune amélioration de la situation du stock de poisson.



indépendamment de la définition qui en est donnée. Si l'on adopte une définition assez générale, alors par exemple un programme général de crédit d'impôt à l'investissement (applicable à tous les secteurs) équivaudrait à une subvention, mais sortirait clairement du domaine de compétence de l'OMC. Il n'y a pas de différence essentielle dans la nature de l'analyse des effets de la subvention, qu'il s'agisse d'un crédit d'impôt à l'investissement, ou du fonds d'équipement CCF, d'une réglementation de limitation de la pêche ou de toute autre forme d'intervention. Bien que nous nous soyons intéressés principalement aux effets des subventions sur la durabilité des pêches, des arguments analogues pourraient être avancés quant aux effets des subventions sur le commerce international.

Parmi les méthodes de détermination de l'effet des subventions sur la durabilité, telles qu'elles ont été proposées par la Consultation d'experts de la FAO à la fin de 2000, il y avait des modèles qualitatifs simples et des estimations économétriques. Les consultants n'en ont pas donné une description détaillée.

Les modèles qualitatifs simples sont ceux dont les exigences sont les plus réduites en termes d'analyse et de quantité de données précises. C'est la raison pour laquelle, en dépit du caractère inévitablement assez approximatif des résultats obtenus, cette approche sera généralement suivie en l'absence de projets à long terme dotés d'un financement adéquat. Comme en témoigne le rapport de Milazzo, l'étude CEAP (PricewaterhouseCoopers) et l'analyse par l'OCDE des transferts financiers publics, le bon déroulement des deux premières étapes sur les cinq du processus décisionnel exige au moins qu'il s'agisse d'un projet important. Et puisque pour ces deux premières étapes les données brutes sont au moins théoriquement disponibles, leur bon déroulement est la partie la plus facile du projet. Cela ne signifie nullement qu'il ne faille pas à cet effet une diligence extrême, une énergie considérable, beaucoup de temps et un financement adéquat.

Considérons à nouveau l'exemple du fonds d'équipement CCF. Nous connaissons ou devrions être en mesure de déterminer la justification d'un programme, les montants déposés chaque année dans le fonds en question, et les montants retirés en cas de conclusion d'un contrat de construction ou de modification d'un navire. Cela correspond aux deux premières étapes.

La troisième étape est simple et formelle: la construction des navires constitue une impulsion. Il existe cependant des impulsions contraires, dans la mesure où l'accès à certaines pêcheries est interdit aux nouveaux navires, ce qui signifie à toutes fins utiles que l'utilisation du fonds d'équipement ne permet pas à l'entreprise de gagner de l'argent. Cette contrainte devrait être prise en compte dans toute évaluation du programme CCF.

Les étapes restantes posent trois questions essentielles: quelle capacité supplémentaire le programme CCF ajoute-t-il chaque année aux flottilles de pêche américaines; quelle est l'augmentation de l'effort de pêche et quel est l'impact de cet accroissement sur les stocks de poisson.

Les dossiers des pouvoirs publics devraient permettre de répondre à la première question. Vraisemblablement, lorsqu'une entreprise souhaite retirer des fonds du CCF pour acheter ou rénover un navire de pêche, les pouvoirs publics en sont informés. En cas de modification du navire, ils doivent connaître la nature des modifications réalisées, ne serait-ce que pour établir si elles sont conformes aux conditions du contrat initial. En cas de remplacement d'un navire,

il faut déterminer l'accroissement net de la capacité de pêche et il doit être possible de l'évaluer.

L'étude des livres de bord du navire doit permettre de répondre à la deuxième question. Dans quelle proportion l'effort de pêche a-t-il été modifié? En l'absence d'une modélisation économétrique appropriée, il faudrait formuler un certain nombre de grandes hypothèses générales pour déterminer *a priori* la modification prévue de l'effort de pêche.

La dernière question, qui correspond à l'étape E dépend de l'état du stock de poissons qui doit être exploité au moyen du nouveau navire ou du navire modifié. Puisque les navires peuvent se déplacer d'une pêcherie à une autre, il faut faire des hypothèses quant au choix de la pêcherie où le navire doit opérer. Une loi d'évolution dynamique de la population peut ensuite indiquer quelle part du stock de poisson sera capturée. Le croisement de ces données avec d'autres informations devrait permettre d'apprécier l'effet de la subvention sur la durabilité du stock.

Arnason<sup>166</sup> a mis au point un modèle théorique générique susceptible d'être adapté en vue de son application à l'approche ci-dessus. Son analyse porte sur les profits: les changements introduits dans les profits résultant du programme des pouvoirs publics et la réaction de l'entreprise à la modification des profits. Les profits sont définis en termes économiques, de sorte que les coûts, non seulement les débours explicites, mais aussi les coûts de substitution (au-delà des débours explicites) pour l'entreprise qui récolte le poisson<sup>167</sup>. Les profits escomptés représentent l'impulsion dans le sens d'une modification de l'effort de pêche<sup>168</sup>. Il existe des interactions entre les modifications de l'effort de pêche et celles des populations de poissons. Nous avons en fait décrit les cinq étapes de notre processus décisionnel.

Les relations utilisées par Arnason sont les suivantes:

- A. Détermination des captures en fonction de l'effort de pêche appliqué à un stock de poissons.
- B. Détermination des «débours», d'après l'effort de pêche.
- C. Détermination des revenus en fonction des captures.
- D. Détermination des profits escomptés en fonction de l'effort de pêche.
- E. Détermination des populations de poissons d'après leur taux d'accroissement naturel, déduction faite des captures.
- F. Détermination des profits sur la base des revenus, déduction faite des débours et des coûts de substitution qui sont tous liés au niveau des subventions.

Le modèle peut être réduit à trois fonctions: profits, modification de l'effort de pêche et modification de la population de poissons. Arnason n'établit aucune estimation statistique, mais suppose pour les paramètres des valeurs dites «raisonnables» (notamment les prix et les coûts unitaires) et dégage des conclusions concernant les effets des subventions.

Il est possible de préciser l'approche suivie par Arnason et de la transformer en un modèle économétrique impliquant la définition d'une série de relations qui rendent compte de chaque

<sup>166</sup>Arnason, «Fisheries Subsidies, Overcapitalization... », *op. cit.*

<sup>167</sup>Le coût de substitution par exemple dans une pêcherie comportant des contingents individuels transférables (CIT) serait le prix du marché d'une unité de quota (Arnason, 29).

<sup>168</sup>Le modèle d'Arnason est défini en termes mathématiques dans un temps continu. Dans cette description littérale du modèle nous l'adaptions à nos besoins.

aspect de la pêche. La problématique d'un économiste est généralement axée sur les élasticités et la sensibilité des réactions aux impulsions. En principe, il est parfois évident qu'une réaction particulière se produit lorsque le système économique est soumis à une certaine pression. Il reste toutefois à savoir si la réponse est relativement forte, substantielle, importante, ou si elle est faible, négligeable et insignifiante. Il est possible de faire l'hypothèse de valeurs plausibles, bien que les choses plausibles d'une part, et exactes d'autre part, puissent être radicalement différentes. Réalisée correctement sur la base de données adéquates, l'estimation économétrique permet d'évaluer la nature de la réaction. Un modèle de ce type serait certes plus important que celui d'Arnason et il faudrait recourir à des estimations statistiques pour déterminer la plupart des paramètres. Si l'estimation statistique s'avère impossible, des valeurs pourraient être attribuées d'après les historiques de données. Bien qu'il exige beaucoup de données, le modèle pourrait fournir des descriptions satisfaisantes de la pêcherie étudiée et servir à simuler les effets sur la pêcherie de différentes impulsions ou programmes de subventions<sup>169</sup>.

Un modèle économétrique intégré des pêches devrait inclure la représentation d'un secteur de commercialisation (essentiellement un modèle de demande pour les produits de cette pêcherie), un secteur de la transformation (indiquant la répartition des parts entre les différents facteurs et la rentabilité compte tenu de la structure de coûts et de revenus de l'industrie) et un secteur de la capture (indiquant les relations entre effort de pêche et captures, comme niveau de capture et population de poissons<sup>170</sup>). Certaines subventions ont simplement pour effet d'augmenter ou de diminuer les revenus ou les coûts et leur intégration aux fonctions de coûts et de revenus ne pose pas de difficulté. D'autres subventions, comme les droits de douane, les quotas d'importation, les programmes de rachat de navires et les réglementations de limitation de la pêche pour citer simplement quelques-unes, sont plus difficilement intégrables au modèle, ce qui est néanmoins possible avec un peu d'astuce. Puisque l'effet net d'une subvention en termes de durabilité correspond à l'effet de la subvention déduction faite de l'effet limitatif d'une gestion efficace des pêches, le modèle devrait également intégrer les effets et les coûts de la gestion des pêches.

Des travaux similaires de modélisation peuvent servir à évaluer les effets des subventions aux pêches sur le commerce international et la croissance économique.

---

<sup>169</sup>Porter, *Fisheries Subsidies and Overfishing... op. cit.*, 24. Cet auteur déclare sans en donner la raison que ce type de technique serait inadéquate dans le cas de pêcheries surexploitées dont l'étude exigerait l'élaboration d'autres moyens non précisés. L'auteur n'explique pas la raison de cette impossibilité.

<sup>170</sup>Un exemple de modèle intégré dans lequel ne figurent cependant pas les subventions est indiqué dans W.E. Schrank, N. Roy et E. Tsoa, «Employment Prospects in a Commercially Viable Newfoundland Fishery: An Application of 'An Econometric Model of the Newfoundland Groundfishery',» *Marine Resource Economics*, III, (1986), 237-263.

**La présente publication, *Introduction à la question des subventions aux pêches*, explique la raison de l'intérêt porté aux subventions, discute les alternatives aux subventions, explique pourquoi elles sont mises en place et étudie succinctement les difficultés entraînées par leur existence. La discussion débouche sur une analyse approfondie d'un certain nombre de sujets. Le dernier chapitre passe en revue les délibérations actuelles quant à la façon dont la communauté internationale pourrait être en mesure d'imposer une discipline suffisante permettant de maîtriser les subventions qui constituent une incitation à la surpêche. Il s'ensuit une discussion plus technique sur le lien entre les subventions aux pêches et leurs conséquences sur la durabilité et le commerce.**

ISBN 92-5-204935-5 ISSN 1014-1146



9 7 8 9 2 5 2 0 4 9 3 5 7

TC/M/Y4647F/1/10.03/600