

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

WT/CTE/W/154
4 juillet 2000

(00-2749)

Comité du commerce et de l'environnement

Original: anglais

SUBVENTIONS À LA PÊCHE QUI NUISENT À L'ENVIRONNEMENT ET FAUSSENT LES ÉCHANGES

Communication des États-Unis

I. OBJECTIFS

1. La présente communication des États-Unis a pour objet, d'abord, de faire brièvement le point sur le débat international qui entoure les effets du subventionnement de la pêche sur l'environnement et le commerce et, ensuite, d'identifier les catégories de subventions accordées au secteur de la pêche qui nuisent à l'environnement et faussent les échanges.

II. DÉBATS ET ÉTUDES

2. Ces dernières années, les effets des subventions versées au secteur de la pêche sur l'environnement et le commerce ont fait l'objet de débats au sein du Comité du commerce et de l'environnement de l'Organisation mondiale du commerce (WTO/CTE), de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) et du Forum de coopération économique Asie-Pacifique (APEC), et ils ont en outre été analysés par des spécialistes de l'économie des pêches et d'autres experts de nombreuses conférences techniques non gouvernementales.

3. Au Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC, les premières communications décrivant les effets généralement négatifs du subventionnement de la pêche sur l'environnement et le commerce remontent à mai 1997. Lors des réunions ultérieures qui ont eu lieu pendant l'année écoulée, plusieurs autres documents qui ont été présentés ont abordé de grands thèmes analogues. Au cours de la même période, la FAO s'est intéressée de près au rôle des subventions en tant que facteur contribuant à la surpêche et la surcapacité. Des dispositions spéciales ont été incorporées au Plan d'action international pour la gestion de la capacité de pêche de 1999, lequel exhortait les membres de la FAO à réduire et à éliminer progressivement les subventions préjudiciables à l'environnement de leurs plans nationaux et multinationaux de gestion de la capacité. L'OCDE a, quant à elle, recueilli des renseignements sur les transferts financiers publics de ses membres dans le secteur de la pêche, en vue d'évaluer les niveaux globaux de ces transferts ainsi que la proportion qui sert à réduire les coûts, à soutenir les recettes et les revenus et à financer des services généraux dans ce secteur. Le Forum de l'APEC procède actuellement à une étude du subventionnement de la pêche chez ses pays membres riverains du Pacifique dans laquelle sera examinée la question de savoir en quoi l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires est applicable à ces subventions.

4. Des Membres de l'OMC ont également étudié, ou sont en train de le faire, divers aspects de la question des subventions au secteur de la pêche. Aux États-Unis par exemple, le Congrès a fait effectuer en 1999 une étude de l'incidence des subventions et d'autres programmes publics sur l'expansion aussi bien que sur la réduction de la capacité d'exploitation des pêcheries intérieures américaines, et en a conclu que certaines subventions favorisaient effectivement un accroissement de la capacité de certaines pêcheries à certaines périodes. L'Union européenne a également fait effectuer une étude sur les subventions accordées dans un certain nombre de pays développés.

III. DÉGRADATION DE L'ENVIRONNEMENT ET DISTORSION DES ÉCHANGES

5. De l'avis des États-Unis, ces débats et études montrent que sur la plupart des questions fondamentales, sinon toutes, il y a une large concordance de vues et que la nécessité de réformer les conventions dans le secteur de la pêche fait l'objet d'un consensus général. Plus particulièrement, l'opinion selon laquelle certains types de subventions dans le secteur de la pêche nuisent à la viabilité des ressources et faussent les échanges est de plus en plus partagée.

1. Viabilité des ressources

6. Si les autorités et les experts débattent encore des questions examinées au sein des organisations susmentionnées, il semble y avoir déjà une convergence de vues sur les points décisifs. Ce début de consensus est brièvement décrit dans les paragraphes suivants.

7. Les gouvernements et les spécialistes de la gestion des pêches souscrivent généralement au principe selon lequel la surcapacité (capacité supérieure à celle qui est nécessaire pour assurer des pêcheries viables sur le plan économique) et la surpêche (taux de mortalité par pêche supérieur aux niveaux viables) sont des problèmes majeurs inhérents aux pêcheries de capture. Autrement dit, ils reconnaissent que la flotte de pêche mondiale est trop importante par rapport aux stocks de poissons disponibles, ou encore, en termes plus simples, qu'il y a trop de bateaux de pêche pour trop peu de poissons.

8. Dans ce contexte, on s'accorde à reconnaître que les subventions qui agissent sur la capacité ou l'effort de pêche ont une incidence sur la viabilité des ressources, même si les opinions divergent quant au caractère positif ou négatif de leurs effets spécifiques. Pratiquement tout le monde convient que certaines subventions ont des effets néfastes pour l'environnement: elles renforcent la tendance à la surpêche et au surinvestissement, exacerbant du coup un problème déjà complexe et neutralisant les mesures qui pourraient être prises pour remédier à la situation. Ces subventions favorisent la surpêche et la surcapacité parce que: 1) elles réduisent les coûts fixes et variables, 2) elles augmentent les recettes et les revenus et 3) elles atténuent les risques. Dès lors que les coûts et les risques sont réduits et les prix accrus, les armateurs de bâtiments de pêche voudront exploiter les ressources à des niveaux insoutenables et investir davantage dans leurs activités. Pour ce qui concerne les pêcheries déjà exploitées à un niveau de production maximale équilibrée (MSY) ou au-delà de ce niveau, tout effort de pêche et tout équipement additionnels disperse les rentes, entraîne la dégradation des ressources, et se solde généralement par un niveau d'activité économique qui n'est pas viable.

9. Les pires impacts que ces subventions néfastes ont eu sur l'environnement se font sentir dans les pêcheries à accès libre; les pêcheries réglementées à accès libre subissent des effets quelque peu atténués, et les pêcheries soumises à des droits de propriété, les effets les moins graves.¹ Il convient de noter que le nombre des pêcheries à accès entièrement libre a considérablement diminué dans la plupart des pays au cours des dernières décennies, et que la grande majorité des pêcheries commerciales s'inscrivent dans la catégorie des pêcheries réglementées à accès libre, puisqu'elles sont gérées à l'aide de divers mécanismes de limitation de l'effort de pêche ou de l'accès, ou combinant les deux. À l'autre extrême, seuls quelques Membres de l'OMC ont assujéti l'ensemble de leur secteur de la pêche à des régimes fondés sur les droits de propriété (habituellement sous forme de quotas

¹ Aux fins de la présente communication, les États-Unis définissent ces catégories de gestion des pêcheries comme suit: dans les pêcheries à accès libre, aucun contrôle effectif n'est exercé sur les intrants (par exemple, le nombre de pêcheurs, le type de matériel utilisé, etc.), la production (le volume de la capture) et la participation; dans les pêcheries réglementées à accès libre, les intrants et la production sont limités, et la participation peut être soumise à restrictions; dans le cas des pêcheries soumises à des droits de propriété, la production est limitée, et les pêcheurs, individuellement ou en communautés bien définies, exercent des droits de pêche spécifiques.

transférables individuels). Ces mêmes pays versent des subventions minimales. En conséquence, la grande majorité des subventions au secteur de la pêche qui sont préjudiciables à l'environnement sont accordées aux flottes qui mènent leurs activités dans les pêcheries réglementées à accès libre et elles ont, à un degré ou à un autre, des retombées néfastes pour la conservation des ressources.

10. Les effets des subventions sur l'environnement sont ressentis non seulement à l'intérieur de la zone économique exclusive de l'État côtier qui subventionne, mais également dans toutes les zones où pêche la flotte de ce pays, c'est-à-dire les hautes mers et les zones économiques exclusives d'autres États côtiers. L'impact de ces subventions sur la conservation des ressources a donc une dimension internationale.

11. Les subventions sont également susceptibles de promouvoir le transfert de la capacité excédentaire d'une pêcherie à une autre, y compris de la pêcherie d'une zone économique exclusive à celle d'une autre zone semblable, ou d'une pêcherie d'une zone économique exclusive à une pêcherie en haute mer. Par conséquent, certaines subventions ont pour effet, voulu ou non, de transférer la capacité excédentaire d'une pêcherie intérieure à une pêcherie en haute mer ou en eaux étrangères, ce qui exacerbe le phénomène des "retombées", ou du "report", qui est déjà observé dans les pêcheries mal gérées.

12. Il y a partout dans le monde de nombreuses pêcheries dépourvues de mécanismes adéquats pour contrôler 1) les niveaux de capacité (à savoir les nouveaux intrants et la capacité accrue des participants établis) et/ou 2) les niveaux de l'effort de pêche (c'est-à-dire là encore, le nouvel effort de pêche et l'effort accru des participants établis). Il en résulte que les "retombées" ou le "report" sont un phénomène répandu. Autrement dit, la surcapacité d'une pêcherie peut se reporter sur d'autres pêcheries. Cet effet de retombée est exacerbé par les politiques de certains États côtiers qui vont jusqu'à encourager de tels transferts. En conclusion, la dégradation qu'occasionnent à l'environnement certaines subventions au secteur de la pêche traverse les frontières des juridictions et a de graves répercussions nationales aussi bien qu'internationales.

2. Commerce

13. Les subventions accordées aux pêcheries de capture risquent également de fausser les échanges, quoique leurs effets néfastes précis n'aient pas été analysés à fond par des spécialistes indépendants ou des organisations internationales non gouvernementales, ni dans le cadre de différends portés devant l'OMC. Il est néanmoins raisonnable de penser que ses effets ne sont pas négligeables.

14. La pêche de capture contribue encore pour les deux tiers environ de la production mondiale de poisson, crustacés et mollusques. Dans cette branche d'activité traditionnelle, le volume capturé à l'échelle mondiale a fluctué entre 85 et 90 millions de tonnes et, d'après la FAO, il s'est même légèrement contracté vers la fin des années 90. Les produits du poisson, des crustacés et des mollusques font l'objet d'échanges intenses, puisqu'ils sont vendus dans une proportion de 40 pour cent environ sur des marchés extérieurs (poids non transformé). Quelque 70 pour cent des échanges mondiaux de produits de la mer sont destinés à trois grands marchés, à savoir le Japon, l'Union européenne et les États-Unis.

15. Toutefois, après une croissance vigoureuse dans le milieu des années 90, la valeur des échanges mondiaux de poissons et fruits de mer a plafonné à quelque 50 milliards de dollars par année ces cinq dernières années. L'aquaculture tenant une part de plus en plus importante dans le commerce des produits de la mer, il s'ensuit que le commerce des produits du poisson pêché dans la nature est en léger recul.

16. Étant donné le niveau des échanges de poissons et de produits du poisson, les subventions en faveur de la pêche créent des distorsions commerciales. Leurs effets néfastes précis n'ont pas encore

été analysés à fond par des spécialistes indépendants ou des organisations internationales non gouvernementales, ni dans le cadre de différends portés devant l'OMC, mais les éléments disponibles montrent tout de même que la plupart des subventions au secteur de la pêche ont tendance à promouvoir la capture et la capitalisation en réduisant les coûts fixes et variables et en soutenant les prix et les revenus. Il est rare qu'elles stimulent directement les exportations. De plus, il semblerait que les subventions destinées à réduire les coûts l'emportent de loin sur les subventions qui soutiennent les revenus et les prix, si bien que, globalement, leur effet combiné sur le commerce est généralement de contenir les prix.

IV. SUBVENTIONS QUI FAVORISENT LA SURPÊCHE OU LA SURCAPACITÉ ET FAUSSENT LES ÉCHANGES

17. Les États-Unis présentent les exemples qui suivent de subventions néfastes pour l'environnement et sources de distorsions commerciales. Ces catégories de subventions réduisent les coûts fixes et variables ou soutiennent les prix et les revenus. C'est pourquoi elles ont tendance à promouvoir des niveaux excessifs d'activité de pêche et de capacité de capture, tout en faussant les prix et les échanges.

18. Sont exclus de cette liste, entre autres, les programmes gouvernementaux qui se rapportent à la gestion des pêches, à la recherche scientifique, à l'application des lois ainsi qu'à la plupart des installations portuaires et débarcadères financés par l'État. Les programmes financés par l'État qui favorisent la transition vers la pêche durable ne figurent pas non plus sur cette liste. Il s'agit par exemple des programmes publics destinés à réduire la capacité de pêche (rachats), à mettre en valeur les ressources (écloseries ou alevinières), à appuyer le développement et l'adoption de technologies de capture éocompatibles (dispositifs de réduction des prises accessoires), et à faciliter l'adaptation aux difficultés économiques engendrées par la dégradation des ressources. Si certains experts préconisent de recouvrer auprès des utilisateurs des ressources certains des coûts associés à la gestion de la pêche, à la recherche scientifique et à l'application des lois, bon nombre de décideurs publics et de représentants du secteur de la pêche estiment que ces activités incombent aux pouvoirs publics et qu'elles ne devraient pas être encadrées par un accord de l'OMC sur les subventions.

A. SUBVENTIONS DESTINÉES À RÉDUIRE LES FRAIS D'ÉQUIPEMENT (FIXES) ET D'EXPLOITATION (VARIABLES)

i) Pêcheries nationales

19. Les subventions de ce type visent à réduire les frais fixes et variables de l'activité des entreprises de pêche dans les eaux nationales aussi bien qu'internationales, mais, comme environ 90 pour cent des quantités capturées à l'échelle mondiale proviennent de zones économiques exclusives, ces subventions ont généralement pour effet de promouvoir surtout l'effort et la capacité des pêcheries nationales.

1) Recherche et développement à des fins commerciales financés par l'État

20. Les trois catégories de subventions qui suivent peuvent réduire le coût des équipements, élément-clé dans un secteur où les sommes à engager pour acquérir et exploiter un bateau jouent un rôle capital.

2) Prêts de l'État et refinancement des prêts à des taux inférieurs à ceux du marché

3) Garanties de prêts par l'État facilitant l'obtention de prêts à des taux inférieurs à ceux du marché

4) Exonération du remboursement des emprunts financés par l'Etat

21. Les trois catégories qui suivent ont pour effet de réduire l'impôt sur le revenu et les taxes sur les ventes, d'où un gonflement des marges bénéficiaires et une incitation à un effort de pêche accru.

- 5) Crédit d'impôt à l'investissement
- 6) Report de l'impôt sur le revenu et provisions pour amortissement accéléré
- 7) Exonération de la taxe nationale sur les ventes et de la taxe d'accise sur le carburant (sauf si l'imposition consiste en une taxe d'usager destinée à financer un programme non lié aux pêches, tel que la construction et l'entretien des autoroutes)

22. La catégorie suivante se veut l'exemple classique d'une mesure qui, destinée à atténuer le risque et à réduire les coûts, encourage l'activité de pêche.

- 8) Assurance maritime bénéficiant du soutien de l'État à des taux inférieurs à ceux du marché lorsque ce type d'assurance est disponible sur le marché

23. Les deux catégories de programmes qui suivent ne concernent qu'un petit groupe de nations dont le secteur de la pêche est régi par l'État.

- 9) Propriété ou gestion publique des entreprises de pêche, si incompatible avec les conditions du marché
- 10) Commerce d'État, si incompatible avec les conditions du marché et les pratiques commerciales habituelles

La catégorie suivante ne représente pas des subventions proprement dites au secteur de la pêche, mais, dans la mesure où les subventions versées aux chantiers de construction navale viennent en aide aux pêcheurs qui achètent des bateaux, elles devraient aussi être prises en considération.

- 11) Aide à la construction navale lorsque les pêcheurs en bénéficient spécifiquement.

ii) *Pêcheries internationales*

24. Les subventions des types mentionnés ci-après encouragent explicitement la pêche dans les eaux internationales, y compris la pêche en haute mer et dans les zones économiques exclusives d'autres États côtiers, et soutiennent souvent les activités de bateaux de pêche en surnombre dans les zones économiques exclusives mal surveillées des pays en développement:

- 1) Paiements financés par l'État des droits d'accès aux pêcheries étrangères
- 2) Aide publique aux coentreprises de pêche à participation étrangère
- 3) Exportations de bateaux de pêche bénéficiant du soutien de l'État
- 4) Assurance contre les risques de l'investissement dans les pêcheries étrangères, à des tarifs inférieurs à ceux du marché et avec le soutien de l'État

B. SUBVENTIONS AU TITRE DU SOUTIEN DES REVENUS ET DES PRIX

25. Ces types de subventions ont pour objet de soutenir les revenus et les prix. D'après les renseignements disponibles, notamment les notifications à l'OMC concernant les subventions, il

semble que les subventions en faveur du revenu et des prix sont moins courantes que les subventions qui réduisent les coûts décrites plus haut.

26. Les subventions des deux premiers types s'inscrivent de toute évidence dans le cadre de programmes de soutien des prix et ont pour effet général de promouvoir les activités de pêche au-delà du point optimal et de venir en aide aux producteurs marginaux.

- 1) Programmes de soutien des prix intérieurs
- 2) Achats publics offrant une rémunération supérieure à celle du marché

27. Les subventions des deux types suivants encouragent directement les échanges et ne semblent pas être largement utilisées.

- 3) Déduction de certaines taxes sur les intrants si le produit fini est exporté
- 4) Subventions publiques à l'exportation

28. Les deux dernières catégories de subventions consistent en des programmes sectoriels d'aide sociale qui pourraient avoir des effets néfastes s'ils sont appliqués d'une manière qui encourage effectivement les pêcheurs à demeurer actifs même lorsque les ressources halieutiques ne sont plus suffisantes.

- 5) Programmes sectoriels de maintien du revenu
 - 6) Développement économique régional, s'il est véritablement spécifique à la pêche
-