

POINT 6: LE SECTEUR DES PECHES

Communication de la Nouvelle-Zélande

I. INTRODUCTION

1. La Déclaration ministérielle de Singapour charge le Comité du commerce et de l'environnement de continuer d'examiner le champ des complémentarités entre la libéralisation du commerce, le développement économique et la protection de l'environnement. Au titre du point 6 de son programme de travail, le Comité a été chargé spécifiquement d'examiner l'"effet des mesures environnementales sur l'accès au marché, notamment pour les pays en développement et en particulier les moins avancés d'entre eux, et [les] avantages environnementaux de l'élimination des restrictions et distorsions des échanges". A cet égard, la Nouvelle-Zélande se félicite de la présentation d'une note d'information du Secrétariat qui donne un aperçu d'un certain nombre de secteurs dans lesquels on peut démontrer que la suppression des restrictions et distorsions commerciales procure des avantages notables à la fois sur le plan de la protection de l'environnement et sur celui du commerce.

2. Dans ce document, le Secrétariat demande quelles autres analyses devraient être entreprises dans ces secteurs ou d'autres. La Nouvelle-Zélande estime qu'un de ces secteurs est celui des pêches. A notre avis, le moment est parfaitement choisi pour examiner les rapports qui existent entre les distorsions commerciales dans le secteur des pêches et le problème de la viabilité à long terme de la ressource halieutique. Cet examen aidera également à déterminer les effets positifs que la suppression des distorsions commerciales devrait avoir sur l'environnement marin.

3. Nous estimons que le Secrétariat devrait rédiger un autre document, portant notamment sur:

- a) les articles des Accords de l'OMC qui ont une incidence sur le subventionnement de l'industrie de la pêche; et
- b) l'adéquation des règles de l'OMC pour ce qui est de l'encadrement des subventions à la pêche.

Un tel document constituerait un préalable utile à des travaux plus approfondis du CCE qui pourrait ainsi déterminer les principaux enjeux et formuler des recommandations appropriées pour son rapport au titre du point 6.

II. LE SUBVENTIONNEMENT DE LA PECHE CONTRIBUE A LA SURCAPACITE ET A LA SURPECHE

4. De l'avis de nombreux observateurs, l'industrie mondiale de la pêche est en état de crise. La FAO a estimé qu'au début des années 90, près de 69 pour cent des stocks d'espèces traditionnellement pêchées dans le monde étaient pleinement exploités, surexploités ou en cours de régénération après

épuisement des stocks. Elle en concluait que cette situation n'était pas viable à l'échelle mondiale et que d'importants dommages écologiques et économiques étaient déjà observables.<sup>1</sup>

5. Les causes de ce déclin, de cet épuisement et de ces dommages sont nombreuses. On peut soutenir que les distorsions commerciales y ont contribué pour beaucoup car elles donnent de mauvaises incitations qui favorisent la création d'une capacité de pêche excédentaire, d'une surcapitalisation du secteur de la pêche et d'une surexploitation des stocks de poissons. A sa réunion des 17-20 mars 1997, le Comité des pêcheries de la FAO a constaté que la capacité de pêche était un problème majeur, et a instamment demandé que la FAO et ses Etats Membres prêtent une attention particulière à ce problème et à celui de l'effort de pêche excessif qui entraînent la surexploitation.<sup>2</sup>

6. Une récente étude du Comité des pêcheries de l'OCDE imputait à une mauvaise gestion l'existence d'un nombre excessif de navires de pêche, tout en soulignant que le subventionnement et, en particulier, le recours à des mesures d'assistance inadéquates avaient exacerbé ce problème.<sup>3</sup>

7. Le subventionnement de la pêche est très répandu; ses destinataires sont tant les pêcheurs que les constructeurs de navires et les armateurs. Selon la théorie économique, cette forme de distorsion du commerce a pour effet général d'encourager l'expansion de la capacité des flottes de pêche. En procurant des revenus additionnels ou en réduisant les coûts, elle génère des rendements qui excèdent le rendement économique normal. Dans le cas de la ressource halieutique, le taux d'exploitation économique normal sera souvent supérieur au rendement maximal durable. Le rendement économique artificiellement élevé de la pêche attire de nouveaux venus dans le secteur et encourage l'expansion de l'effort et de la capacité de pêche. Ces effets sont exacerbés lorsque les mesures de conservation et de gestion sont insuffisantes.

8. La citation suivante tirée d'un texte de M. David Doulman, chargé de liaison principal au Département des pêcheries de la FAO, trace un portrait pessimiste des conséquences du subventionnement des flottes de pêche à l'échelle mondiale.

"Les renseignements sur les subventions sont de piètre qualité, lacunaires et souvent confidentiels, et les gouvernements, s'ils sont en mesure de fournir ces renseignements, ne le font généralement qu'avec réticence. Néanmoins, la FAO a estimé qu'en 1988, la valeur globale de la flotte de pêche industrielle mondiale atteignait 320 milliards de dollars EU et que ses frais d'exploitation pour la même année s'élevaient à 92 milliards de dollars EU. En prenant pour hypothèse un taux de rendement de 10 pour cent (soit 32 milliards de dollars EU), et des recettes totales provenant de la pêche de 70 milliards de dollars EU, l'industrie aurait accusé un déficit de 54 milliards de dollars EU. Ce déficit représente 77 pour cent de la valeur des poissons capturés en 1988, ce qui montre l'ampleur des subventions payées à l'échelle mondiale aux flottes de pêche industrielles."<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup>*La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture*, FAO, Département des pêches, Rome, 1995.

<sup>2</sup>*Rapport de la 22ème session du Comité de l'aménagement des pêches de la FAO*, Rome, 17-20 mars 1997.

<sup>3</sup>*Déclaration concernant l'étude des aspects économiques de la gestion des ressources biologiques de la mer*, Comité des pêcheries de l'OCDE, octobre 1996.

<sup>4</sup>David J. Doulman, *An Overview of World Fisheries: Challenges and Prospects for Achieving Sustainable Resource Use*, avril 1996, page 16.

9. La FAO a été accusée de trop simplifier la situation, mais ces chiffres, même approximatifs, demeurent considérables. Certains pays prétendent également qu'il n'y a pas de lien systémique entre le subventionnement et la surcapacité, argument qu'il est difficile de défendre du point de vue de la théorie économique. En effet, il est difficile de comprendre comment le gonflement artificiel des revenus des pêcheurs n'aurait pas d'effet sur leur niveau d'activité et ne nuirait pas de ce fait à l'environnement marin. Comme on l'a dit ci-dessus, l'étude de l'OCDE montre que les mesures d'aide ont des effets pervers sur les effectifs du secteur de la pêche.

### III. AUTRES EFFETS DU SUBVENTIONNEMENT DE LA PECHE

10. Le subventionnement de la pêche encourage l'exploitation de la ressource halieutique au-delà du taux économique normal. Le surprofit encourage la création de capacités excédentaires et la surpêche, particulièrement dans les pêcheries mal gérées. Cette situation n'est pas sans conséquences pour l'approvisionnement des consommateurs et des transformateurs, car elle crée une pression à la baisse sur les cours mondiaux.

11. Cette pression sur les prix empêche les pays en développement de rentabiliser leurs ressources halieutiques. Pour ces pays, la concurrence des industries subventionnées est aggravée par la progressivité des droits de douane, souvent utilisée pour protéger les industries nationales de transformation des produits de la pêche. Conjuguée aux effets de la concurrence subventionnée, cette forme de protection empêche les pays en développement de percevoir des recettes qui leur permettraient d'assurer une gestion durable de leurs ressources halieutiques. De plus, en diminuant leurs recettes, ces distorsions commerciales compromettent la réalisation des infrastructures dont ils ont besoin pour assurer leur développement durable.<sup>5</sup>

12. Dans le reste de l'économie, le subventionnement de la pêche a des répercussions sur l'affectation des ressources. Les distorsions commerciales encouragent l'augmentation des effectifs de l'industrie.<sup>6</sup> Elles se répercutent sur les décisions d'investissement, entraînant un rendement économique suboptimal et un niveau de revenus et de bien-être inférieur à ce qu'il pourrait être. Ces pertes économiques peuvent être critiques dans un pays qui a du mal à trouver les ressources nécessaires pour une gestion durable de sa ressource halieutique. L'OCDE note qu'en favorisant la croissance économique, la libéralisation des échanges peut avoir des effets positifs en dégagant (par des économies d'échelle) des ressources susceptibles d'être utilisées pour la protection de l'environnement et le développement de la technologie environnementale.<sup>7</sup>

### IV. TRAITEMENT ACTUEL DES SUBVENTIONS A LA PECHE AU TITRE DES REGLES COMMERCIALES DE L'OMC

#### A. Le subventionnement des pêches selon l'Accord sur les subventions

13. Selon les règles commerciales de l'OMC, le seul secteur expressément exclu de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires est celui de l'agriculture. Comme les pêches ont été dissociées de l'agriculture dans le Cycle d'Uruguay, elles sont assujetties à cet accord. Celui-ci introduit

---

<sup>5</sup>*Rapport du Comité du commerce et de l'environnement*, Organisation mondiale du commerce, Genève, 18 novembre 1996, page 24.

<sup>6</sup>*Déclaration concernant l'étude des aspects économiques de la gestion des ressources biologiques de la mer*, Comité des pêcheries de l'OCDE, octobre 1996.

<sup>7</sup>*Rapport sur les échanges et l'environnement au Conseil de l'OCDE au niveau des Ministres*, Comité des politiques d'environnement/Comité des échanges, Paris, mai 1995.

le concept de subvention "spécifique", c'est-à-dire, généralement, une subvention destinée à une entreprise, à une branche de production ou à un groupe de branches de production sur le territoire d'un pays Membre. Seules les subventions spécifiques sont visées par les disciplines de l'Accord. Les subventions sont définies comme une "contribution financière" conférant un avantage.<sup>8</sup>

B. Application de l'Accord sur les subventions

14. Essentiellement, l'Accord distingue trois catégories de subventions:

- a) les subventions prohibées - Il s'agit des subventions subordonnées à des résultats à l'exportation ou à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés. Ces subventions sont assujetties à un régime de règlement des différends automatique et rapide;
- b) les subventions pouvant donner lieu à une action - Ces subventions, qui ne sont pas prohibées, ont des "effets défavorables" pour les intérêts d'autres Membres, c'est-à-dire qu'elles peuvent causer un dommage à une branche de production nationale d'un autre Membre ou annuler ou compromettre des avantages résultants du GATT pour d'autres Membres. Elles sont assujetties à un mécanisme automatique de règlement des différends et peuvent donner lieu à une action compensatoire;
- c) les subventions ne donnant pas lieu à une action - Il peut s'agir de subventions qui ne sont pas spécifiques ou qui sont spécifiques mais qui permettent d'accorder une aide dans des conditions définies à des activités de recherche industrielle ou appliquée, à des régions défavorisées ou en vue de certains objectifs environnementaux.<sup>9</sup>

15. S'agissant des pêches, le cas le plus pertinent est celui des subventions pouvant donner lieu à une action. Aucun pays Membre ne doit, en recourant à des subventions, causer d'effets défavorables aux intérêts d'autres Membres. Les "effets défavorables" s'entendent notamment d'un préjudice grave causé aux intérêts d'un autre Membre.<sup>10</sup> Un tel préjudice grave est réputé exister dans le cas:

- a) d'un subventionnement *ad valorem* total d'un produit dépassant 5 pour cent;
- b) de subventions destinées à couvrir les pertes d'exploitation subies par une branche de production;
- c) de subventions destinées à couvrir les pertes d'exploitation d'une entreprise; et
- d) d'une annulation directe d'une dette, c'est-à-dire l'annulation d'une dette à l'égard des pouvoirs publics, et de dons destinés à couvrir le remboursement d'une dette.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup>R. McLeod, *Seafood Trade Access Study*, Office néo-zélandais des pêches, 1996, page 78.

<sup>9</sup>Résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay - Textes juridiques, OMC, Genève, juin 1994, pages 279-293.

<sup>10</sup>*Ibid.*

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

16. Ces dispositions semblent constituer un ensemble clair de disciplines permettant de s'opposer à bon nombre des subventions qui sont accordées aux flottes de pêche dans le monde. Toutefois, tant que le champ d'application et l'ampleur des subventions accordées à l'industrie de la pêche n'auront pas été mieux définis, on ne saura pas jusqu'à quel point les règles de l'OMC, par l'entremise de ces disciplines pratiques, sont en mesure de contrer cette forme d'aide. Par conséquent, l'examen de l'adéquation de l'actuel Accord sur les subventions pour ce qui est de l'encadrement de tout l'éventail des subventions à la pêche est une voie intéressante pour les travaux futurs.

## V. CONCLUSION

17. Du point de vue du commerce et de l'environnement, il est fort indiqué d'examiner les subventions accordées à l'industrie de la pêche et la mesure dans laquelle elles sont compatibles avec les règles commerciales de l'OMC. Le subventionnement de la pêche détruit l'environnement marin, porte préjudice aux intérêts de certains pays en développement et contribue à empêcher certains pays de financer leur développement durable. Il serait utile de déterminer quels sont les articles des Accords de l'OMC qui ont une incidence sur le subventionnement de la pêche et d'examiner si les disciplines qui en découlent sont suffisantes. La Nouvelle-Zélande estime que l'analyse de ces questions par le CCE pourrait apporter une contribution concrète et opportune aux travaux effectués au titre du point 6.